

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

TATTIANA TESSYE FREITAS DA SILVA

**CONFIGURAÇÕES DA AÇÃO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO
SUPERIOR:**

**Processos de regulação e avaliação institucional no Brasil
(1853-2004)**

**Porto Alegre
2007**

TATTIANA TESSYE FREITAS DA SILVA

**CONFIGURAÇÕES DA AÇÃO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO
SUPERIOR:**

**Processos de regulação e avaliação institucional no Brasil
(1853-2004)**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora:

Prof^ª. Dr^ª. Maria Beatriz M. Luce

Porto Alegre

2007

Ana Paula Gadêlha Rios - CRB 1318

S586

SILVA, Tattiana Tessye Freitas da.

Configurações da ação do Estado na Educação Superior: Processos e regulação e avaliação no Brasil (1853 – 2004). / Tattiana Tessye Freitas da Silva. -- Porto Alegre: UFRS / Faculdade de Educação, 2008.

261f. : il.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Beatriz M. Luce.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação 2007.

Referências: f. 245 - 261

1. Educação Superior – regulação e avaliação - Brasil. 2. Educação Superior – Tese. I. Luce, Maria Beatriz M. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação. III. Título.

Dedico esta Tese a três figuras femininas que muito significam em minha vida: minha mãe, Clarice que me ensinou a amar a educação e vê-la como um desafio; minha orientadora, Maria Beatriz, que acredita em cada novo orientando que a ela se apresenta, levando à frente a idéia de que a educação deve ser tratada com respeito e acima de tudo, competência; à minha filha Moirara, que com certeza vai encontrar um sistema de educação mais bem estruturado por causa da semente plantada por pessoas como Clarice e Beatriz.

AGRADECIMENTOS

Realizar uma pesquisa de pós-graduação é algo trabalhoso. Existem textos para ler, aulas para assistir, trabalhos a entregar, artigos, congressos, documentos a estudar... Participar de tudo isso sem uma presença amiga e sem alguns corações e mentes com quem debatermos, é impossível. Daí, os agradecimentos àqueles que, de alguma forma, estiveram presente nesses longos anos:

A meus pais, Clarice e Paulo Afonso que sempre acreditaram em mim e nas minhas escolhas;

A minha filha Moiara, que aprendeu a respeitar os meus momentos de estudo e por vezes, de reclusão;

Aos meus irmãos, pelo apoio e admiração;

À minha comadre irmã, Ana Quézia, pela ajuda dada nos momentos certos;

A uma nova irmã que ganhei nesse percurso, alguém que aprendi a respeitar e mais ainda, a admirar: Silvia Maria;

À minha turma do PPGEduc que tanto contribuiu em cada debate realizado nas salas de aula, nas rodas de chimarrão propiciadas pela Francéli, ou ainda, nas mesas das cantinas;

Aos professores com quem estudei;

Aos funcionários da Secretaria do PPG, sempre prontos a nos orientar;

Ao Prof. Hélgio Trindade, pela oportunidade de crescimento e aprendizado;

A outras gaúchas que muito me ajudaram: Cleusa Boeira, Giana Sartori e Helena Confortin;

Às amigas que cuidaram da Moiara: Cleusa e Patty;

E por fim, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a finalização deste trabalho, o meu Muito Obrigada!

*A educação é um prosseguimento da geração e,
com freqüência, uma espécie de embelezamento
posterior da mesma.*

(NIETZSCHE,2004, p. 214)

RESUMO

Este estudo tem por objetivo apresentar e analisar a atuação do Estado junto às instituições de educação superior ao longo dos quase duzentos anos de sua existência no Brasil. Para tanto, apresenta um extenso estudo da legislação relacionada aos processos de inspeção científica das faculdades, equiparação, autorização, reconhecimento, credenciamento e avaliação de instituições de educação superior, e limita-se temporalmente entre 1853, ano da criação da inspeção científica das faculdades e 2004, momento em que foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A análise dos processos acima citados, a par da legislação, considerou os diversos contextos histórico-político-administrativos nos quais estes ocorreram. Os conceitos que balizaram este estudo, por conseguinte, foram as diferentes concepções de Estado e as concepções de regulação e avaliação. A pesquisa demonstra como historicamente vem se dando o controle do Estado sobre a educação superior, através de um conjunto de processos tidos como de regulação, mas também através da avaliação. O estudo de cada um desses processos conta com informações acerca dos atores, das arenas e dos números que envolveram cada uma dessas ações, estando todas essas informações precedidas por uma breve apresentação do contexto histórico no qual cada processo se desenvolveu. Com tais características, esta tese serve tanto à história da educação quanto à análise de aspectos das políticas públicas de educação superior. A análise de um conjunto de normas que, na sua maioria, não mais constitui o atual ordenamento jurídico, impõe a esta tese um caráter fontológico com acentuada investigação em documentos históricos. Para a realização deste estudo, dentre outros autores, foram utilizados House, Leite e Dias Sobrinho para tratar da questão da avaliação; Trindade e Santos para fazer referência à universidade contemporânea e sua relação com a avaliação; Reale e Boaventura para fundamentar questões referentes ao Direito Educacional; e Nunes para analisar as questões relacionadas à regulação. A metodologia de estudo das normas, seguindo um conjunto de aspectos destacados pelos autores estudados deu origem a uma ficha orientadora que toma como indicação as idéias da análise contextual esboçada por Valente. Ao cobrir o estudo da legislação referente ao período acima citado, esta tese alia-se ao Direito Educacional defendendo a idéia de que este é um campo específico do direito, cujas determinações, mesmo com o forte controle do Estado, saíram da exclusiva esfera do Poder Executivo para fazer parte dos despachos do Poder Judiciário. Ainda assim, o controle do Estado representado pelo Executivo permanece e, com o SINAES, abre-se a possibilidade de ao menos na avaliação institucional, as instituições de educação superior poderem folgar mais o laço dado pelo Estado, construindo perspectivas mais autônomicas.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, Educação Superior, Regulação, Avaliação.

ABSTRACT

This study aims to present and analyze the performance of the state with the institutions of higher education over the nearly two hundred years of its existence in Brazil. For this, presents an extensive study of the legislation relating to the procedures from inspection of the science faculty, assimilation, authorization, recognition, evaluation and accreditation of institutions of higher education, and limited to time between 1853, year of the creation of scientific inspection of colleges and 2004, when it was instituted the National System of Evaluation of Higher Education (SINAES). The analysis of the processes above, in addition to the legislation, considered the various contexts historical-political-administrative in which they occurred. The concepts that study were therefore different conceptions of state and the concepts of regulation and evaluation. The research demonstrates how historically has been giving control of the state on higher education, through a series of cases considered for regulation, but also through the evaluation. The study of each of these processes has information on the actors, and the numbers of arenas involving each of these actions, and all this information preceded by a brief presentation of the historical context in which each process has evolved. With such features, this approach serves both to the history of education as to the analysis of public policy aspects of higher education. The analysis of a set of rules that, for the most part, no longer is the current legal system, requires this thesis in character “fontológico” with sharp research in historical documents. To carry out this study, among other authors, were used House, and Dias Leite Sobrinho to address the issue of evaluation; Trinidad and Santos to refer to the contemporary university and its relation to the evaluation; Reale and Bonaventure to support issues relating to the Right Educational and Nunes to examine issues related to the regulation. The methodology of study of the rules, following a number of issues highlighted by the authors studied led to a guidance sheet that takes as indication contextual analysis of the ideas outlined by Valente. To cover the study of legislation related to the period above, this thesis alia to the Education Law advocating the idea that this is a specific field of law, whose determinations, even with the strong control of the state, exited the exclusive sphere of Power Executive to be part of the orders of the Judiciary. Still, the control of the state represented by the Executive remains, and with the SINAES, opens the possibility of at least the institutional evaluation, institutions of higher education may more the bond given by the state, building more autonomic prospects.

KEYWORDS: State, Higher Education, Regulation, Evaluation.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo presentar y analizar la actuación del Estado con las instituciones de educación superior en los casi doscientos años de su existencia en el Brasil. Para ello, hace un extenso estudio de la legislación relativa a los procedimientos de inspección de la facultad, la asimilación, la autorización, el reconocimiento, la evaluación y la acreditación de instituciones de educación superior, y se limita a tiempo entre 1853, año de la creación de científicos de inspección de los colegios y de 2004, cuando se instituyó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). El análisis de los procesos anteriores, además de la legislación, se consideran los diversos contextos históricos, políticos, administrativos en que ocurrieron. Los conceptos que balizaram este estudio fueron, por lo tanto, diferentes concepciones de Estado y de los conceptos de regulación y evaluación. La investigación demuestra cómo históricamente se ha venido dando el control del Estado sobre la educación superior, a través de una serie de casos considerados para su regulación, sino también a través de la evaluación. El estudio de cada uno de estos procesos tiene la información sobre los actores, y el número de foros de participación de cada una de estas acciones, y toda esta información precedida por una breve presentación del contexto histórico en el que cada proceso ha evolucionado. Con tales características, este enfoque sirve a la vez a la historia de la educación en cuanto a los análisis de los aspectos de la política pública de la educación superior. El análisis de un conjunto de normas que, en su mayor parte, ya no es el sistema jurídico actual, exige que esta tesis de carácter “fontológico” con fuerte investigación en documentos históricos. Para llevar a cabo este estudio, entre otros autores, se utilizaron House, Dias Sobrinho y Leite para abordar la cuestión de la evaluación; Trinidad y Santos para referirse a la universidad contemporánea y su relación con la evaluación; Reale y Buenaventura para apoyar las cuestiones relativas a la Derecho a la Educación y Nunes examinar cuestiones relacionadas con la regulación. La metodología de estudio de las normas, a raíz de una serie de cuestiones destacadas por los autores estudiados dado lugar a una hoja de orientación que toma como indicación análisis contextual de las ideas esbozadas por Valente. Para cubrir el estudio de la legislación relacionada con el período anterior, esta tesis se utiliza de la idea de que de la Ley de Educación se trata de un ámbito específico de la ley, cuyas determinaciones, aun con el fuerte control de la situación, salió de la esfera exclusiva del Poder Ejecutivo De ser parte de las órdenes de la Judicatura. Sin embargo, el control del estado representado por el Ejecutivo sigue siendo, y con la SINAES, abre la posibilidad de, al menos, la evaluación institucional, las instituciones superiores de la educación puede folgar más la fianza dada por el Estado, la construcción de más perspectivas autonómico.

PALABRAS CLAVE: Estado, de Educación Superior, Reglamento, Evaluación.

LISTA DE FIGURAS

Carta de Lei elevando o Brasil a Reino Unido ao de Portugal e do Algarve.....	19
Faculdade de Medicina da Bahia	28
Símbolo do Reino Unido	43
Símbolo do Império	43
Símbolo da República	43
Faculdade de Direito de Olinda	73
Universidade Mackenzie	73
Colégio Santo Inácio – Faculdade de Direito do Distrito Federal (1940)	73
Atores e Arenas da Equiparação	99
Centro Universitário La Salle	166
Processo de Credenciamento de Universidades – normas.....	205
Publicação SINAES	208
Cartazes de Comissão Própria de Avaliação e de auto-avaliação institucional	234

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: IES Equiparadas – 1902	102
Tabela 2: Inspeções Preliminares e Permanentes a partir de 1935	103
Tabela 3: Equiparações concedidas e outros temas 1893-1961	104
Tabela 4: Número de Escolas Equiparadas 1893-1962	105
Tabela 5: IES Equiparadas por Região e Tipo 1893-1961	107
Tabela 6: Universidades Equiparadas após 1932	110
Tabela 7: Número total de IES existentes no Brasil – 1940/1985	158
Tabela 8: IES Autorizadas por Região da Federação entre 1940 e 1980	159
Tabela 9: Relação IES existentes e IES autorizadas – 1940/1980	160
Tabela 10: Reconhecimento de IES por Região da Federação entre 1940 e 1980	162
Tabela 11: Reconhecimentos concedidos a cada dez anos entre 1940 e 1980	163
Tabela 12 : Escolas credenciadas entre 1996 e 2001	200
Tabela 13: Credenciamento de IES 2002-2005	201
Tabela 14: Recredenciamento de IES 2002/2005	201
Tabela 15: Comparação IES existentes <i>versus</i> IES credenciadas	202

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: IES Equiparadas 1893 – 1962.....	106
Gráfico 2: IES Equiparadas por Região e Tipo 1893-1961	108
Gráfico 3: IES autorizadas por Região da Federação entre 1942 e 1980	160
Gráfico 4: Número de IES Reconhecidas 1940-1980	163
Gráfico 5: Reconhecimentos concedidos a cada dez anos entre 1940 e 1980	164
Gráfico 6: Total de IES credenciadas <i>versus</i> total de IES existentes	203

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Solicitações nos processos de Equiparação - 1879- 1925	101
Quadro 2: Cartas-consulta deferidas e indeferidas – década de 1980	165
Quadro 3: <i>Accreditation</i> e Credenciamento	194
Quadro 4: Papéis da CONAES e do INEP nas avaliações do SINAES	225
Quadro 5: <i>Accreditation</i> e Avaliação Institucional no SINAES	229

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior

ANECA – Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEE – Conselho Estadual de Educação

CES – Câmara de Educação superior

CF – Constituição Federal

CFE – Conselho Federal de Educação

CIS – Conselho de Instrução Superior

CN – Congresso Nacional

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNEEn - Conselho Nacional de Ensino

CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CONEAU – *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*

CPA – Comissão Própria de Avaliação

CSEn- Conselho Superior de Ensino

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DAU – Departamento de Assuntos Universitários

DEC - Decreto

DEL – Decreto-Lei

DGE - Diretoria Geral de Ensino

DGES – Diretoria Geral de Ensino Superior

ENC – Exame Nacional de Cursos

ES – Educação Superior

EUB – Estatuto das Universidades Brasileiras

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GED – Gratificação de Estímulo à Docência

GERES – Grupo de Estudos de Reforma da Educação Superior
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES – Instituição(ões) de Educação Superior
IFES – Instituição (ões) Federal (is) de Educação Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISF – Inspeção *Scientífica* das Faculdades
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MIPCT - Ministério da Instrução Pública Correios e Telégrafos
MP – Medida Provisória
PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PPBS - Sistema de Planejamento, Programas e Orçamento
PROUNI – Programa Universidade para Todos
SAPIEnS – Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
SEDIAE – Secretaria de Informação de Avaliação Educacional
SESu – Secretaria de Educação Superior
SETEC – Secretaria de Educação Tecnológica
SIG – Sistema de Informação Gerencial
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINAPES - Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior
UNEB – Universidade do Estado da Bahia
USAID – *United State Agency for International Development*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
DO PRESENTE PARA O PASSADO E DE VOLTA AO PRESENTE	23
1 FUNDAMENTOS DO ESTUDO	28
1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO EDUCACIONAL	30
1.2 NORMATIZAÇÃO, LEGITIMAÇÃO E LEGALIDADE	36
1.3 ANÁLISE DAS NORMAS E AS CATEGORIAS ENVOLVIDAS	39
2 HORIZONTES TEÓRICO-POLÍTICOS	43
2.1 ESTADO	45
2.1.1 Estado de Bem-Estar Social	47
2.1.2 Estado Neoliberal	49
2.1.3 O Estado no Brasil	52
2.1.3.1 Brasil, um país de todos. E o Estado?	55
2.2 REGULAÇÃO	61
2.3 AVALIAÇÃO	67
3 PROCESSOS DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	73
3.1 INSPEÇÃO <i>SCIENTÍFICA</i> DAS FACULDADES	75
3.1.1 Contexto histórico.....	75
3.1.2 Normas e procedimentos	77
3.1.3 Atores e Arenas	81
3.2 EQUIPARAÇÃO	83
3.2.1 Contexto histórico	83
3.2.2 Normas e procedimentos	85
3.2.3 Atores e Arenas	98
3.2.4 Números e efeitos da regulação	102
3.2.5 Equiparação: algumas lições	111
3.3 AUTORIZAÇÃO E RECONHECIMENTO	113
3.3.1 Contexto histórico	113
3.3.2 Normas e procedimentos	123
3.3.3 Atores e Arenas	147
3.3.4 Números e efeitos da regulação	158
3.3.5 Autorização e Reconhecimento: algumas lições	165
4 NO DOMÍNIO DA REGULAÇÃO SOBRE A AVALIAÇÃO	170
4.1 CREDENCIAMENTO, REcredENCIAMENTO DE IES	170
4.1.1 Contexto Histórico	172
4.1.1.1 Credenciamento e Recredenciamento: <i>locus</i> de inspiração	173
4.1.2 Normas e Procedimentos	176
4.1.3 Atores e Arenas	195
4.1.4 Números e efeitos da regulação	199
4.1.5 Credenciamento e Recredenciamento: algumas lições	204

5	NOS DOMÍNIOS DO SINAES	209
5.1	SINAIS DO SINAES	210
5.1.1	Contexto histórico	212
5.1.2	Normas e procedimentos	218
5.1.3	Atores e Arenas	223
5.1.4	SINAES: primeiras lições	231
6	LIÇÕES E INTERROGAÇÕES	234
	REFERÊNCIAS	245



Carta de lei elevando o Brasil a Reino Unido ao de Portugal e do Algarves.

INTRODUÇÃO

Certa vez, num jornal de grande circulação do país, li um artigo que questionava o porquê de uma tese ser algo chato e penoso. O autor chamava a atenção para o formato do trabalho exigido pela academia e para os maus bocados que passavam os aspirantes a doutor, no momento da produção do texto final. Concluía ele que escrever uma tese não deveria ser algo que trouxesse tanto sofrimento, mas, antes, deveria representar uma experiência prazerosa, sendo, porém concisa e coerente com os objetivos e a envergadura do reconhecimento pretendido.

Para chegar ao tema desta tese, fiz uma trilha bastante longa, tendo em mente lidar com algo que de fato me envolvesse. Durante um período, flertei com a gestão democrática e as possibilidades dos diversos conceitos e formatos de participação que ela possibilita, mas fui atraída para um projeto de compilação e categorização da legislação referente à educação superior no Brasil, coordenado pela Prof^a. Maria Beatriz Luce e realizado ao lado de outra baiana, a então doutoranda Prof^a. Silvia Maria Leite de Almeida¹

Assim, ao analisar o conjunto da legislação federal positivada sobre a educação superior, encantei-me por conhecer mais da atuação histórica do Estado sobre tal nível de ensino, em especial acerca dos processos de regulamentavam o funcionamento de instituições de educação superior. Contribuiu para isso o fato de trabalhar à época em uma universidade comunitária do Rio Grande do Sul, no setor de Planejamento Acadêmico, organizando os processos de criação e reconhecimento de cursos. O contato com a legislação e as descobertas dali advindas pulverizou qualquer expectativa penosa com relação à realização deste trabalho!

Com o desbravamento inicial do campo da educação superior, percebi que, em nosso país, o Estado sempre traçou os caminhos a serem seguidos pelas instituições de educação superior (IES), fossem estas públicas ou privadas. E uma das formas para tal era disciplinando a abertura e o funcionamento das mesmas, o que se deu, ao longo dos anos, através de diferentes tipos de ações legais e administrativas.

Formulara, então, a problemática a estudar: as diferentes formas pelas quais o Estado regulamentou e controlou, ao longo dos anos, a abertura e funcionamento das IES. Quais foram esses atos? Que elementos os constituíam? Como eram concretizados? Que tipo de procedimentos determinava? Quem foram seus atores e em que arenas atuavam? Como se

¹ Silvia Maria Leite de Almeida, professora da Universidade Estadual da Bahia (UNEB) defendeu em 2006, a tese “Acesso à educação superior no Brasil: Uma cartografia da legislação de 1824 a 2003”, tendo como fonte de estudo o conjunto de normas federais que regulamentaram este assunto desde o Império até o ano de 2003.

caracterizam estes atos na contemporaneidade? Enfim, que conceitos envolvem e o que visam?

Estas e outras questões foram se definindo e, aos poucos, deram forma ao trabalho ora apresentado, e o caracterizam como um estudo documental e fontológico² acerca da legislação educacional e administrativa, que privilegia o contexto no qual dada norma foi criada. Com isso, importa compreender como foi construída e modificada a relação positivada entre Estado e educação superior, desde o momento em que foi aberta no Brasil a primeira instituição de educação superior, aprovada por Carta Régia, no ano de 1808, pelo Governo do Reino Unido de Portugal e Algarves. Partia da constatação de que, desde o início do funcionamento das Escolas de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, o Estado foi decisivo para a sua criação e passou a exercer importantes ações sobre as faculdades, através de medidas normativas – mas não só. Verifiquei, ainda, que as decisões e ações dos agentes estatais foram, pouco a pouco, delineando o perfil da educação superior no Brasil. Tais procedimentos, objeto específico deste estudo, foram expressos através dos seguintes processos:

- ✓ A Inspeção Científica das Faculdades, realizada no período Imperial;
- ✓ A Equiparação que, aplicada às escolas livres, nasce no Império e sobrevive na República;
- ✓ A Autorização e o Reconhecimento que, instituídos na década de 1930, atravessam crises e ditaduras, determinando o funcionamento de instituições e cursos até 1995;
- ✓ O credenciamento e o recredenciamento, no desenho que apresentaram entre 1995 e 2004, que passam a se associar ao processo de avaliação institucional;
- ✓ A Avaliação Institucional, instituída com o SINAES, que envolve procedimentos para a avaliação interna, avaliação externa, avaliação dos cursos e avaliação dos estudantes servindo como referencial básico para processos de regulação, em implantação durante os anos de 2004 e 2005 e em operação desde 2006.

Analisando estes processos, numa primeira etapa do trabalho, percebe-se que a legislação, instrumento que dita a regulamentação realizada pelo Estado, indica a existência de dois exercícios do Poder Público Federal junto às IES: regulação e avaliação. Sabendo que

² O termo fontológico refere-se à área do conhecimento que armazena e utiliza em trabalhos de pesquisa, amplo conjunto de fontes.

a regulação constitui função legítima do Estado que empresta reconhecimento e explicita as condições legais mínimas de funcionamento a serem cumpridas pelas escolas superiores, passei a definir que os processos de inspeção científica, equiparação, autorização, reconhecimento e credenciamento de instituições de educação superior deveriam ser tratados como processos de regulação. A avaliação institucional que se consubstancia com o ordenamento legal normativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por envolver elementos que vão além da mera comprovação da existência de certas condições, lidando diretamente com a questão da qualidade do ensino, inaugura um novo processo. Como instrumento de política pública, redefine competências e responsabilidades estatais e civis, inclusive da comunidade acadêmica e da sociedade, reposicionando, mas não excluindo, a função regulatória do Poder Executivo Federal, no âmbito de suas competências - o sistema federal de educação superior.

A partir do estudo de tais processos, esta tese teve como objetivo investigar as diferentes configurações da ação do Estado na educação superior, no conjunto desses atos administrativos. Por configurações entende-se o conjunto de características que constituem o contexto, a forma e o conteúdo da ação reguladora e/ou avaliadora do Estado.

Há, portanto, uma intensa relação desse estudo da legislação educacional com a história da educação, apresentada nessa tese para a caracterização desses processos de forma mais detalhada, ao longo de um determinado período de tempo. Com efeito, foi considerado o ensinamento do historiador francês Marc Bloch que afirma serem passado e presente tempos imbricados um no outro. Não há, assim, como se compreender o passado, sem que se observe o presente, nem tampouco há como se desvendar o presente, sem o olhar sobre o passado. É, pois, com essas temporalidades, que este estudo foi realizado. Doutra parte, o trabalho com o conjunto de normas analisadas institui, nesta tese, o caráter de um estudo fontológico.

Do presente para o passado e de volta ao presente

O atual cenário da educação superior brasileira é assinalado por fatos que há muito não se via acontecer neste país, mas que já se mostravam como ações de profunda necessidade. Nos últimos quatro anos, recuperaram-se os investimentos de custeio das instituições federais de educação superior; novas universidades federais começam a ser criadas³, foi implantado

³O que há de muito novo é a retomada dos investimentos do governo federal em educação superior pública e a criação de instrumentos de maior acesso à via privada, tais como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que garante bolsas a alunos carentes matriculados em escolas particulares. Quanto à expansão e

um sistema de avaliação que aproveita diversas importantes experiências de outros países, envolvendo as instituições, os alunos e os cursos. Há, ainda, uma reforma universitária em gestação tanto no âmbito do governo quanto do Legislativo e das instituições de educação superior.

Em tal contexto, o governo federal organiza uma estrutura através da qual estão sendo (re)definidos novos atores, seus papéis e as arenas envolvidas com processos como a supervisão, o credenciamento e a avaliação de cursos e instituições; os instrumentos de avaliação e regulação são mais bem caracterizados. Tais ações apontam para uma reestruturação não apenas dos atos legais, mas também da funcionalidade de um conjunto de metas presentes nas políticas públicas do atual governo.

Agindo em tais esferas, o Estado fortalece o seu papel de ente que provê o sistema de educação superior, no fomento e na própria produção de políticas que tenham como objetivo a qualidade, presente nos três pilares da educação superior (ES) no Brasil: ensino, pesquisa e extensão. Ao mesmo tempo, o Estado exerce um papel de ente que regula e avalia todo o funcionamento das instituições de educação superior, desde o momento da sua formalização, indo além da mera supervisão. Extrapola, assim, o papel de ente coordenador da organização da educação superior, bem como o papel de mero avaliador, exclusivamente a serviço do mercado, como preconizaram as propostas neoliberais.

Esta ação estatal, ainda que com nuances de algo novo e contemporâneo, em sua essência, respeita a organização primordial da educação superior no Brasil, visto que, desde o Império, as constituições brasileiras têm assegurado ao Estado o papel do principal ente responsável pelas definições das políticas de educação superior. Assumindo esta tarefa, o governo central – tanto no Império quanto na República – tem sua ação legitimada, especialmente pelo cumprimento das normas que regulamentam os cursos e o funcionamento de instituições⁴. Apesar dessa presença estatal se manter em cumprimento a uma determinação constitucional, a ação realizada não se mostra uniforme durante o período

desconcentração da rede de educação superior pública federal, registram-se os seguintes movimentos e números: novas universidades: Universidade Federal do ABC e Universidade Federal do Pampa; universidades criadas por transformação: Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, Universidade Federal de Alfenas, Universidade Federal de Ciências de Saúde de Porto Alegre; universidades criadas por desmembramento: Universidade Federal da Grande Dourados e Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; universidades consolidadas: Universidade Federal do Vale do São Francisco e Universidade Federal do Tocantins.

⁴ Ainda que houvesse escolas que tentavam fugir aos rigores da lei, estas acabavam por recorrer ao Executivo para regularizar suas condições de ensino. Exemplo disso pode ser visto no ordenamento legal da década de 1940, quando uma série de decretos foi assinada com o objetivo de trazer orientações às IES que não eram reconhecidas ou não tinham seus cursos reconhecidos.

histórico aqui estudado. Assim, entre 1808, ano da criação das faculdades de medicina na Bahia e no Rio de Janeiro e 2004, ano da criação do SINAES, a interferência do Estado na educação superior assumiu contornos diferenciados, ora com sinais de pura dominação, como nos momentos de ditadura, ora atuando em nome da sua responsabilidade por tal nível de ensino, em defesa de uma educação de melhor qualidade, como em momentos de zelo por valores democráticos, revelado recentemente na criação e implementação do SINAES. Durante esse período, pode-se dizer que o Estado oscilou em termos de iniciativas e cuidados com a educação superior dos brasileiros, assumindo diferentes configurações na sua relação com as instituições, os professores e os estudantes, e ainda com os mantenedores de instituições privadas, mostrando-se regulador, verificador e/ou avaliador em maior ou menor intensidade; e ainda por vezes parceiro da atuação dos estados – tanto junto as ações de Poder Executivo quanto dos conselhos estaduais de educação.

Para lidar com este cenário, o trabalho de pesquisa desenvolvido foi pautado na seguinte questão: *Que elementos caracterizariam a ação do Estado sobre a educação superior a partir dos processos de inspeção científica, equiparação, autorização, reconhecimento e, mais recentemente, credenciamento/recredenciamento e avaliação institucional?*

O desenvolvimento do estudo foi através da identificação da configuração dessa ação estatal nos seguintes aspectos: contexto histórico, normas e procedimentos, atores e arenas e números da ação estatal. Em cada um desses, com base na legislação de época, foi analisado o conjunto de leis e normas institucionais referentes aos processos estudados. Como guia na análise desses, encontram-se os dois conceitos-fenômenos basilares que se pensa aplicáveis aos mesmos: a regulação e a avaliação.

Por não constarem dos textos constitucionais até a Carta Constitucional de 1988⁵, os processos estudados tomam como base um conjunto de decretos, leis, resoluções, portarias e decretos-lei referentes ao tempo e ao espaço em que cada um esteve em vigor. Dada essa peculiaridade, o recorte escolhido para o estudo dos processos é a própria existência destes, não se atendo a formatos de governo – Império ou República – e nem às Constituições. De conseqüência, a tese foi dividida em capítulos que, estruturados a partir dos conceitos de avaliação e regulação, fazem o estudo sobre cada processo.

Em cada capítulo que, a seguir, compõe a tese, procuro responder às seguintes questões:

⁵ Foi somente com a Constituição de 1988, no âmbito do art. 209 que ficou definida a obrigatoriedade da avaliação das instituições de educação pelo poder público.

- Como a inspeção científica, a equiparação, a autorização, o reconhecimento, o credenciamento e a avaliação institucional foram historicamente constituídos e praticados pelo Estado? Quais foram os dispositivos e objetos da regulação estatal?
- Quem foram os principais atores desses processos? Que papéis desempenharam? Quais foram os objetivos e critérios que os orientaram?
- Quais os principais dispositivos da prática administrativa desses processos?
- Que relações guardaram estes processos com o contexto político, econômico e administrativo estatal de cada época?
- Em que aspectos credenciamento e reconhecimentos se aproximam ou se distanciam de um processo de avaliação?
- O que diferencia avaliação de regulação em tempos SINAES?

O desenvolvimento da pesquisa, assim delineada, requereu o envolvimento com:

- a) O estudo da constituição histórica dos diferentes processos antes citados, no sentido de buscar as configurações dos mesmos, no âmbito da relação Estado/ES;
- b) A identificação de concepções e objetivos que os processos instituídos pelo Estado trouxeram para a ES levando em consideração, para tanto, a identificação dos papéis dos atores neles presentes e dos procedimentos de avaliação e de regulação ali citados;
- c) O estudo da relação entre estes processos de regulação e de avaliação nos diferentes períodos históricos nos quais eles se inscrevem, bem como com os movimentos de autonomia institucional estabelecidos na relação Estado/Instituições de Educação superior.

No início de cada capítulo, é apresentada uma conceituação do elemento que o caracteriza. Tal formato foi dado por se entender que, para identificar as configurações de determinados fatos, é necessário que se tenha, antes de tudo, um conhecimento prévio do que pode identificá-lo, a saber, seu significado. Assim, ao longo do texto, são apresentadas citações referentes aos significados dos aspectos mais importantes à tese tanto em sua elaboração quanto para sua compreensão.

O primeiro capítulo, intitulado “Fundamentos do Estudo”, versa sobre os instrumentos utilizados para realização da pesquisa, tanto no âmbito prático – a metodologia – quanto no âmbito do material utilizado – a legislação – e o tratamento dado a ela.

O referencial teórico, utilizado na tese e concentrado basicamente nos conceitos de Estado, Regulação e Avaliação, constitui o conteúdo do segundo capítulo, intitulado “Horizontes Teórico-Políticos”.

Já o terceiro capítulo se insere na análise da legislação que orientou a realização dos processos desenvolvidos pelo Estado junto às IES, quando o assunto era abertura de novas escolas e controle de seu funcionamento. Este capítulo intitula-se “Processos de Regulação da Educação Superior”.

“Nos Domínios da Regulação sobre a Avaliação”, quarto capítulo, a tese penetra num espaço intermediário entre dois processos: o credenciamento e a avaliação de IES. Nesse, mostra-se como o conjunto da legislação instruiu a realização desses processos e como os mesmos foram tratados e recebidos pelas IES.

O quinto capítulo traz uma análise da implantação do SINAES e os reflexos para o cenário da educação superior brasileira, e tem como título “Nos domínios do SINAES”.

Por fim, apresentam-se as lições e as interrogações que foram frutos desse estudo e que informam sobre algumas conclusões, e o muito que ainda há por fazer em relação aos processos de regulação aqui estudados.

No período de realização desta tese, algumas indicações acerca da relação entre o Estado e a educação superior se delinearam, a partir da leitura das próprias normas em estudo. Um primeiro aspecto que ficou claro e que merece atenção vem a ser o fato de que, apesar de regulação e avaliação por vezes serem colocadas como um mesmo processo, importa compreendê-los como distintos. Ambos os processos se localizam no espaço da regulamentação do Estado sobre a educação superior, visto que mesmo associada à missão das IES e considerando a auto-avaliação institucional, a avaliação trazida à tona com o SINAES ainda é fruto de uma ação estatal que definiu o formato e estabeleceu as normas desse processo. Como resultado, ainda não existe no Brasil uma auto-regulamentação das IES; preserva-se, reconhecendo graus de autonomia às instituições, a mão do Estado, dada sua competência e responsabilidade de garantir direitos e qualidade.

A partir disso, pode-se afirmar que a característica principal em todo histórico da relação entre Estado e educação superior é a presença do Estado, pautada num conjunto de ações que regulamentam e, ainda hoje, indicam o que é necessário para que uma escola superior inicie ou continue a funcionar. No entanto, os resultados dessa presença e da regulamentação dada às IES são diversos e por vezes indicaram preocupações que não se relacionavam com uma busca pela qualidade, ficando meramente no campo da verificação da existência de condições mínimas de funcionamento.

Nesse cenário há que se ressaltar uma espécie de exercício evolutivo dos processos, visto haver em cada novo movimento alguns sinais de ampliação da ação do Estado em determinados setores constituintes das IES. No entanto, ao mesmo tempo em que cada

processo abarcava novas informações a serem fornecidas pelas escolas, até a instauração da avaliação, tanto a autorização quanto o reconhecimento de IES apontavam apenas para o exercício de fiscalização e comprovação da existência de determinadas condições, sem que houvesse critérios isonômicos, efetiva verificação e uma análise mais percuciente sobre as mesmas. Vale destacar, ainda, que com a intensa participação do setor privado na educação superior, já há quem cogite a organização de agências que, à moda norte-americana, deveriam acreditar as IES desse setor. Tal fato não pode automaticamente diminuir a presença do Estado, visto que, como dito anteriormente, esta é uma determinação constitucional que, para ser modificada, demanda, além da análise de questões técnicas relacionadas ao direito, um amplo debate político e educacional.

Justamente devido ao meandro dessas questões é que, nesta tese, se propõe delinear mais detalhadamente a relação entre Estado e educação superior. Não se desejava realizar um tratado sobre o Estado em suas diferentes acepções; no entanto uma análise das características desse ente nos vários períodos estudados se fez necessária para que tal relação fosse compreendida. O foco do estudo realizado, vale ressaltar, concentra-se na análise dos diferentes processos que embasaram a relação do Estado com a educação superior. A idéia é que, analisando tais processos possa-se encontrar não apenas informações históricas, mas indicações que nos ensinem pela sinergia entre passado e presente, de modo a contribuir para a reflexão crítica e a inovação nas práticas hoje existentes, nessa arena em que Estado, sociedade e educação superior se encontram.



Prédio da Faculdade de Medicina da Bahia, criada por Carta Régia em 1808, e uma das primeiras instituições de educação superior a passar por um processo de inspeção determinado pelo Estado.

1 FUNDAMENTOS DO ESTUDO

Fundamento – **Etimol.** lat. *fundamentum*, *i* 'fundamento, alicerce'; 1. base sólida que legitima ou autoriza alguma coisa; causa, fundo, motivo, razão; 2. conjunto de regras básicas de organização e funcionamento de uma instituição, estabelecimento, coletividade, esporte etc. (HOUAISS, 2005, p. 1.404)

Pensar a educação superior no Brasil representa desafio aceito por muitos pesquisadores das Ciências Humanas. Nesse sentido, a escolha e o recorte a ser dado em tal tema representaram um passo significativo e, ao mesmo tempo, difícil, na realização desta pesquisa. E isto se deveu ao fato de que, se inicialmente apenas os processos de autorização e reconhecimento de IES se mostravam como “os objetos de estudo”, o contato com a história da educação trouxe à tona um leque de processos: inspeção científica das faculdades, equiparação, credenciamento e avaliação. Na linha de estudo desses processos associados à ação do Estado sobre a educação superior, outro elemento os significava: a legislação.

Como numa história em que se busca entender o início perdido, definida a legislação como meio de estudo, veio a primeira questão: o que existiu antes da autorização e do reconhecimento de escolas superiores? E ainda, o que existe na contemporaneidade? O traçado histórico impôs-se e as normas a serem estudadas passaram a envolver os períodos imperial e republicano.

Pautado nesses elementos, este trabalho seguiu com a definição de alguns de seus aspectos: a temática geral – educação superior; o recorte no espaço temporal – império e república brasileiros; o objeto de estudo – os processos que se impuseram historicamente ao Estado e às escolas superiores; e, por consequência, o meio de estudo – a legislação positivada sobre tais processos.

Inserida no campo do Direito Educacional, a legislação aqui analisada representa as idéias das lideranças políticas e as práticas do governo central na condução da verificação das condições de oferta e do processo de avaliação das escolas superiores existentes no Brasil. Nesse sentido, as normas estudadas são leis, decretos, decretos-lei, portarias e resoluções emitidas pelos diferentes setores que, relacionados à elaboração de políticas para a educação superior, traçaram os procedimentos a serem seguidos pelos agentes estatais e da administração acadêmica.

O trabalho com o conjunto de normas estudadas, por sua vez, foi fundamentado numa análise prévia que buscava identificar aspectos como a origem da norma, seu objeto, sua relação com outras normas e sua inserção no contexto histórico, ao qual se aplicava. Após a identificação de tais aspectos, passou-se para uma análise contextual, buscando na norma elementos que demonstrassem as diferentes características de determinado contexto histórico. Tal escolha foi pautada no fato de que parte significativa das leis trabalhadas tinha o caráter de documento histórico, acentuando o seu poder de informar sobre as diferentes práticas relacionadas à atuação do Estado na Educação superior ao longo de determinado período.

Todos esses elementos, quando analisados, foram aproveitados para que se pudesse identificar as características da relação do Estado com a educação superior, através dos processos impostos às IES, que chegavam a estas, via legislação. Para tanto, uma base conceitual foi empregada, tendo como suporte três idéias fundamentais: Estado, Regulação e Avaliação.

O enfoque nesses três aspectos foi dado por uma linha de organização do trabalho em si: o Estado representaria o ente emissor das normas estudadas; e estas normas, por sua vez, ao disciplinarem determinados processos, apontariam para duas possibilidades de ação do Estado, a saber: processos que apenas regulavam, ou processos que, mesmo sendo resultado da regulação do Estado, avaliavam as IES. Contudo, sobrepõe-se na centralidade do Estado a noção de que este é constituído e atua no espaço de relações sócio-políticas, onde convergem distintos e muitas vezes divergentes interesses, representados pela classe político-legislativa, pelo governo, pela burocracia estatal, pela comunidade acadêmica ou ainda pelos grupos sociais mais diretamente envolvidos com a educação superior, em busca de acesso ou de benefícios que esta proporciona.

São, pois, os aspectos relacionados ao Direito Educacional, método de análise e horizonte teórico que são apresentados a seguir de uma forma mais detalhada.

1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO EDUCACIONAL

O processo de realização da tese ora apresentada teve como guia de trabalho dois aspectos fundamentais: o conjunto da legislação que versa sobre os processos em estudo e sua análise a partir da relação entre o que era estabelecido na norma e o contexto no qual foi editada. Nesse sentido, foi fundamental enveredar pelo estudo de alguns aspectos constituintes da legislação, para que se pudesse elaborar uma análise relacionada às questões que foram colocadas. Daí a relação deste trabalho com o Direito Educacional.

Lidar com a terminologia Direito Educacional, leva à colocação desse trabalho na esfera daqueles que acreditam ser a educação um campo específico e com características próprias na matéria do Direito, e não apenas uma área do Direito Administrativo. Tal debate, no entanto, não se apresenta como objeto do estudo ora desenvolvido⁶.

Segundo Di Dio (1982), o Direito Educacional vai além do grupo de normas sobre educação. Representa o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos que tratam sobre

⁶ O debate que define se o Direito Educacional é um campo independente ou apenas mais uma área do direito administrativo, é tema de autores como Ferraz (1977).

todas as relações, nos diferentes níveis, que envolvem o processo ensino-aprendizagem, quais sejam: relações de professor, aluno, administradores, especialistas e técnicos. O foco, portanto, do Direito Educacional é o fenômeno educacional e todos os aspectos a ele pertinentes. Constituem, portanto, o acervo do Direito Educacional as normas de diversos tipos provenientes dos diferentes setores que atuam na educação, sejam estas desenvolvidas pelo Estado, sejam desenvolvidas pelas entidades por ele autorizadas para tal. A legislação referente à educação é, então, o instrumento primeiro do Direito Educacional.

Boaventura, (2004, p. 18), define que a expressão legislação “abrange desde as leis complementares às ordinárias, conforme categorias do processo legislativo estabelecido pela Lei Maior. Na categoria legislação, são incluídos decretos, portarias e outros atos administrativos”. O estudo das mesmas está pautado na observação a aspectos como fonte, constituição e hierarquia, dentre outros.

No Brasil, sabe-se que o campo de estudo do Direito Educacional é recente, com a existência de estudos e debates que datam desde as décadas de 1970 e 1980. A partir da Constituição Federal de 1988, segundo afirma Boaventura (1992, p. 17), “a principal fonte do Direito Educacional é educação enquanto um direito público subjetivo⁷”. E a aplicação deste direito pode ser fundamentada em temas que exigem um posicionamento jurídico específico, tais como:

- a) fraude escolar, que é evidentemente diferente da fraude penal; b) direito tradicionalmente requerido ao aluno-menor de requerer a revisão de provas sem assistência dos pais ou representantes legais; c) certificados e diplomas expedidos por escolas não reconhecidas [atualmente, por escolas não credenciadas⁸]; d) relações conflitantes entre pais e mestres; e) processos vários de regularização da vida escolar de alunos e de revalidação de estudos realizados em face do princípio de que a educação é irreversível (*idem*, 1992, p. 18)

Com tais espaços para atuar, o Direito Educacional, portanto, segue como um meio regulador do processo de funcionamento de instituições de educação superior, fazendo parte de todo um contexto legal e histórico. Documento legal, aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo, serve não apenas para regulamentar o funcionamento do setor educacional, mas também atua com *status* de força legal para que possa agir o Ministério Público e se possa acionar o Judiciário em caso de descumprimento das mesmas.

⁷ Para Reale (2002, p. 128), o direito subjetivo é a “possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio”.

⁸ Uma idéia do alcance obtido pelo Direito Educacional na educação superior pode ser vista na seara de temas sobre os quais o Poder Judiciário vem emitindo acórdãos. Dentre os assuntos tratados por este Poder tem-se desde pendências referentes à matrícula de alunos até questões relacionadas à autonomia das universidades e suspensão de efeitos das normas baixadas pelo Ministério da Educação. Informações mais detalhadas podem ser encontradas em Frauches; Fagundes (2005).

Sob tais condições, atualmente, além de poder denunciar sua escola ao Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação superior (SESu), um aluno concluinte de curso superior em escola não credenciada pode, a qualquer momento, reclamar diretamente seus interesses, acionando o Ministério Público contra a escola, seja para cobrar o ressarcimento do que já lhe foi pago, seja para que a própria justiça defina os caminhos para que o mesmo possa ter acesso ao seu diploma. O traço contemporâneo fica por conta do fato de que o aluno pode acionar o Poder Judiciário, sem ter que ficar esperando por uma análise do problema a ser feita por órgãos do Ministério da Educação, como era feito há anos atrás⁹.

Este campo do Direito Educacional, portanto, mais do que um conjunto de leis soltas no tempo e no espaço, constitui, hoje, parte do ordenamento jurídico¹⁰ brasileiro. Daí entende-se que “a pertinência de uma norma a um ordenamento é aquilo que se chama de *validade*. [...] Uma norma existe como jurídica ou é juridicamente válida, enquanto pertence a um ordenamento jurídico” (BOBBIO, 1999, p. 60).

Esta condição de reciprocidade entre norma válida e inserção no ordenamento jurídico faz com que a identificação acerca da validade de uma norma consista no fato de que, aos cidadãos, é obrigatório conformar-se a elas, sob pena de sanção, caso a mesma não seja cumprida. Sendo assim, é necessário esclarecer que, observando o conjunto de normas que foram analisadas neste trabalho, apenas uma parte das mesmas constitui o atual ordenamento jurídico brasileiro. Estas são, especificamente, as normas que se referem aos processos de avaliação institucional, credenciamento e credenciamento de IES que ainda se encontram em vigor. O restante do conjunto, sendo constituído por normas não válidas, tem um cunho de documento histórico amplamente acentuado. Lidando com tais especificidades, a análise das normas estudadas tendeu a seguir um formato que estabelecia uma relação entre o definido em lei e o contexto no qual ela esteve em vigor. Já análise das normas que fazem parte do atual ordenamento jurídico, além de conter essa relação com o contexto no qual se inserem, também traz alguns aspectos estudados do ponto de vista legal. Tal é o caso da constitucionalidade de determinadas exigências feitas à IES para o credenciamento ou da autonomia dada aos centros universitários.

⁹ Durante a década de 1940 foram expedidos pelo Executivo vários decretos que chamavam as turmas de cursos já encerrados e ainda não reconhecidos, para entrarem com processo junto ao Ministério da Educação visando o reconhecimento de seus diplomas.

¹⁰ Para Bobbio (1999), uma definição muito geral de ordenamento jurídico concentra-se na concepção deste como um “conjunto de normas” (p.31) que têm dada validade. Esse conjunto, por sua vez, é organizado segundo algumas especificações, tais como: (a) fonte (instância de onde a norma originária e a partir da qual ela é fundamentada); (b) hierarquia (qual norma é a executiva e qual é a produtiva); e (c) tipologia (lei, decreto...), para citar algumas.

Durante o processo de estudo das normas, um aspecto respeitado foi o fato de haver, neste tipo de instrumento de estudo, uma hierarquia a ser respeitada. Constituindo matéria nova, o Direito Educacional, e sendo Direito Moderno deve ser estudado, observando-se o tipo, a hierarquia, a validade e o valor das normas que lhes são atinentes. Considerou-se, portanto, nesse estudo, durante a análise e apresentação das normas, a tradicional hierarquia que envolve tais documentos.

Segundo Reale (2002, p. 95), o que caracteriza uma norma jurídica “é o fato de ser uma estrutura proposicional, enunciativa, de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória”. Tal caracterização implica no fato de que uma norma, para que seja compreendida, deverá passar pela combinação dos elementos lógicos das proposições nela contidas. Segue-se, nesse exercício, a percepção de que a norma define como deve ser uma determinada coisa.

No que toca ao tipo, pode-se afirmar que existem normas de organização e de conduta. O direcionamento desta, portanto, pode ser tanto para disciplinar o comportamento dos indivíduos quanto para organizar a estrutura e o funcionamento de órgãos. Dada tal especificidade entre as normas de conduta e as organizacionais que têm um caráter mais instrumental, passa a haver a definição de normas primárias e normas secundárias. São consideradas normas primárias as que “enunciam formas de ação ou comportamento lícitos ou ilícitos; e secundárias as normas de natureza instrumental (REALE, 2002, p. 97).

No aspecto hierarquia, é definido que, acima de todas as normas, está a lei maior, a Constituição Federal (CF). Norma geral que indica os rumos legais dos diversos temas pertinentes a uma Nação, a Constituição deverá ser “a manifestação básica e essencial do titular do poder sobre como deverá ser o Estado” (BARTHELÉMY *apud* MOTA; DOUGLAS, 2005, p. 7). Nesse sentido, dentre as suas funções, estão a normatização da constituição do Estado, o estabelecimento da racionalização e dos limites do poder público e a definição sobre a fundamentação da ordem jurídica existente.

Logo abaixo da Constituição, são localizadas as chamadas Leis Complementares. Estas “não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente” (MORAES, 2005, p. 593). Com tais características, a lei complementar tem sua matéria taxativamente prevista na CF e para ser aprovada necessita da maioria absoluta do Congresso Nacional. A outra diferença entre uma lei complementar e uma lei ordinária reside no fato de que essa última, para ser aprovada, necessita de uma maioria simples no Congresso Nacional, ou seja, 247 votos na Câmara dos Deputados e 41 no Senado.

Outro formato de norma presente no estudo ora proposto é a Medida Provisória (MP). Constando na CF de 1988, e inspirada na Constituição Italiana, a MP é um "ato normativo para ser utilizado em situação de relevância e emergência" (MORAES, 2005, p. 596). Sua edição é de responsabilidade do Poder Executivo e esta, depois de editada, tem força de lei, de imediato, por um prazo de 60 dias. Durante este período, o Congresso deve apreciar a matéria à qual se refere, podendo, inclusive, inserir emendas na mesma. Passado o período dos 60 dias, mais a reedição, restam dois caminhos: a aprovação da lei ou não. Diante da volumosa edição de MP num passado recente, a Emenda Constitucional 32/2001 proclama ser possível a reedição da MP por apenas uma vez e por mais 40 dias. Vale ressaltar, no entanto, que se uma MP é editada em dezembro, a mesma só perderá sua validade em abril do ano seguinte, visto que são descontados os dias em que o Congresso se encontra em recesso. Este fato se deu com a MP 147/2003, que definiu a criação do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação superior (SINAPES), logo substituída pela Lei n 10.861/2004, do SINAES.

A norma legal que pode ser considerada precursora da Medida Provisória é o Decreto-Lei (DEL). Amplamente utilizado durante o regime militar, este tipo de norma deveria ser editada com os pressupostos de urgência ou interesse público relevante e, "em caso de ausência de manifestação do Congresso Nacional, este era automaticamente aprovado" (MORAES, 2005, p. 607). Por não admitir a inserção de emendas e por ser aprovado por decurso de prazo, o decreto-lei difere da medida provisória. É interessante observar que, durante as duas ditaduras pelas quais passou o Estado brasileiro no século XX, a Getulista e a Militar, a maioria dos documentos editados para organizar as políticas para a ES está na forma de decreto-lei.

Dando suporte ao costume do Executivo enviar projetos de lei para o Congresso Nacional, está a Lei Delegada. Esta é "um ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República, em razão da autorização do Poder Legislativo e nos limites postos por este, constituindo verdadeira delegação externa da função legiferante" (MORAES, 2005, p. 613). Sendo respeitados os limites instituídos, a Presidência da República prepara essa norma e a coloca em vigor imediatamente após a sua publicação. O único meio viável para sustar esse ato é uma ação do Congresso Nacional, sob a justificativa da normatização da matéria em pauta ter sido exorbitada.

Além dessas normas, foram analisados Decretos, Resoluções e Portarias. Quanto ao primeiro, constitui "ato normativo, primário, de competência exclusiva do Congresso Nacional (CN), cujo procedimento não é tratado pela CF, cabendo ao próprio Congresso discipliná-lo" (MORAES, 2005, p. 615). Tramitando exclusivamente no CN, esse tipo de

norma é promulgada pelo Presidente do Senado Federal, não havendo a possibilidade de veto do Executivo.

Já as Resoluções constituem "ato normativo que disporá sobre a regulação de determinadas matérias, não incluídas no campo de incidência dos Decretos e das Leis" (MORAES, 2005, p. 618). Este tipo de documento serve para disciplinar uma matéria de competência específica e pode ser expedido por órgãos de Estado colegiados, tais como a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Como exemplo, cita-se a Resolução CONAES n 1/2005, que define o calendário para avaliação das instituições de educação superior, tomando como base a organização administrativa de cada escola.

Situação diferente é a da Portaria, que “é o instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência” (BRASIL, 2002, p. 102). No âmbito educacional, Boaventura (2004, p. 22), fazendo referência à Portaria esclarece que esta, enquanto ato administrativo ordinário, “disciplina o funcionamento da administração e a conduta funcional de seus agentes”. Cita-se, como exemplo, a Portaria n 2.051 de 2004, através da qual o MEC definiu os papéis e funções da CONAES, do INEP e da SESu nos processos de avaliação e de regulação da ES, na vigência da Lei n 10.861/2004, do SINAES.

Além dessas normas, há que se destacar outra fonte do Direito Educacional: o parecer. Nestes documentos, após a análise de determinada situação, desenvolvem-se estudos com fundamentação legal, através dos quais é exposta a doutrina relacionada a assuntos educacionais. Um dos exemplos da “força normativa do parecer é fornecido pelo Conselho Nacional de Educação. São inúmeros os pareceres aprovados que têm efeito para os sistemas de educação federal e estaduais” (BOAVENTURA, 2004, p. 23). No entanto, há que se destacar a necessidade de muitos destes pareceres serem homologados pelo Ministro da Educação antes de o Conselho publicar a resolução, que é o ato com efeito normativo¹¹.

¹¹ Segundo o art. 4º do Decreto n 5773, de 9 de maio de 2006, ao Ministro da Educação cabe: “I - homologar deliberações do CNE em pedidos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior; II - homologar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP; III - homologar os pareceres da CONAES; IV - homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE; e V - expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos”. E nessa mesma norma, no art. 6º, é definido que ao CNE cabe: “I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação; II - deliberar, com base no parecer da Secretaria competente, observado o disposto no art. 4º, inciso I, sobre pedidos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e específico para a oferta de cursos de educação superior a distância; III - recomendar, por sua Câmara de Educação Superior, providências das Secretarias, entre as quais a celebração de protocolo de compromisso, quando não satisfeito o padrão de qualidade específico para credenciamento e reconhecimentos de universidades, centros universitários e

Tais aspectos relacionados ao Direito Educacional guiaram a análise realizada com as leis referentes a cada um dos processos estudados. Foi ponto de partida a norma, sua caracterização e seu conteúdo. Estes elementos foram aplicados à relação entre norma e contexto e o papel do Estado em cada um dos processos. Durante a realização desse movimento de estudo, outro aspecto referente à legislação, veio à tona, a saber: a relação entre a norma, sua legitimação e sua legalidade.

1.2 NORMATIZAÇÃO, LEGITIMAÇÃO E LEGALIDADE

O conjunto das Constituições Federais mostra que, durante parte da história do Brasil, a educação foi tratada pela União, Estados e Municípios, seguindo um ordenamento estabelecido em lei. Assim, já no Ato Adicional de 1832, uma exegese consensual definia à Assembléia Provincial o dever de cuidar da Educação Primária, enquanto que, ao Império, era dada a responsabilidade sobre a educação superior em todo país.

Ocorre que o forte exercício da normatização tanto no Império quanto na República, estruturando a educação superior no Brasil, foi concretizado por meio de uma extensa coleção de documentos legais, provenientes do governo central. Tal realidade, nos dias atuais, é visível perante o fato de a Constituição Federal definir que “a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios (...)” (BRASIL, CF, 1988, art. 211, parágrafo único). Constituem o sistema federal de ensino “**I** - as instituições de ensino mantidas pela União; **II** - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; **III** - os órgãos federais de educação (BRASIL, Lei 9.394/1996, art. 16).

Como reflexo dessa constante atuação do Poder Central, a gestão da educação ao longo da história, é assinalada por um forte apelo jurídico, definido pelas leis e normas constitucionais e infraconstitucionais. Tal fato, conforme esclarece Sander (1995), se deve a que, na América Latina, durante boa parte do século XX, a gestão da educação esteve (?)

faculdades; IV - deliberar sobre as diretrizes propostas pelas Secretarias para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições; V - aprovar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições, elaborados pelo INEP; VI - deliberar, por sua Câmara de Educação Superior, sobre a exclusão de denominação de curso superior de tecnologia do catálogo de que trata o art. 5º, § 3º, inciso VII; VII - aplicar as penalidades previstas no Capítulo IV deste Decreto; VIII - julgar recursos, nas hipóteses previstas neste Decreto; IX - analisar questões relativas à aplicação da legislação da educação superior; e X - orientar sobre os casos omissos na aplicação deste Decreto, ouvido o órgão de consultoria jurídica do Ministério da Educação”.

mergulhada numa herança dos longos anos de colonização, assinalados pela tradição do direito romano, o qual

[...] com caráter normativo e seu pensamento dedutivo, [que] trouxe à América Latina a infra-estrutura legal propícia para a incorporação da cultura e dos princípios de administração pública e de gestão da educação...(SANDER, 1995, p. 8)

Refletida na administração e política educacionais, esta forte presença da normatização denota o exercício do legalismo. Este, por sua vez, como especifica o mesmo autor, “ao contrário do experimentalismo do direito anglo-americano, põe ênfase na ordem, na regulamentação e na codificação, o qual implica um sistema fechado de conhecimento integral da administração” (*ibidem*). Assim sendo, pode-se compreender que, com este processo, a legislação tende a ser antecipatória à vivência, no entanto, o seu caráter, longe de ser emancipatório, acentua o exercício de controle; a lei, portanto, é transformada “num ideal a ser alcançado, em vez de um parâmetro a ser aplicado em circunstâncias concretas” (*ibidem*) e devidamente pautado nas condições da realidade em questão. Como reflexo desse fato, a administração da educação, mesmo tendo modificado seus objetivos, forma de ação e concepções, parece ainda ter parte de seus processos relacionada a atividades que se concentram na mera observância do cumprimento da lei.

Pautada, portanto, na exploração desses dois aspectos — normatização e legalismo — a atuação do Estado na educação superior é marcada pela existência de um amplo aparato legal que, historicamente, vem regulamentando e garantindo o exercício diferenciado de controle sobre tal nível de ensino.

Esta fecunda presença do jurídico junto aos processos que regem a gestão da educação fez com que a legislação educacional fosse tida, há muito, como uma matéria importante na formação para administração dos sistemas e instituições de educação. Atualmente, essa perspectiva realiza-se também através do Direito Educacional, entendido como regulador deste espaço social.

Associadas ao Direito como um todo, existem, ainda, as concepções de legitimação e de legalidade. Analisando o conceito de legalidade, Bobbio (1999, p. 674) coloca que no âmbito da política, a legalidade é um atributo e um requisito do poder; e, assim sendo, para que o poder possa ser percebido e aceito como legal deve ter o timbre da legalidade, ou seja, deve ser exercido “no âmbito de conformidade com as leis estabelecidas”.

Ao longo de quase dois séculos de presença das instituições de educação superior no Brasil, o Estado garantiu a legalidade de suas ações através de dois movimentos complementares:

- a) Reservou para si, pela via constitucional, a competência para legislar nesse nível de ensino; e,
- b) Plasmou o sistema e instituições, por meio de normas e procedimentos fundamentados em lei para garantir o funcionamento de IES, segundo padrões de cada época.

Pode-se, então, dizer que a legalidade do Estado para atuar na educação superior foi firmada, ao longo do tempo, a partir de dispositivos legais que atribuíram a este ente o direito de regulamentar e supervisionar o funcionamento do sistema e das instituições. Já a legalidade do sistema de ensino superior vem ocorrer, exatamente, pelo cumprimento do definido em lei, isto é, pelo cumprimento de normas instituintes e instituidoras. Em consequência, ocorre:

- a) A legitimação das ações do Estado na educação superior, através dos processos antes citados;
- b) A legitimação do próprio sistema de ensino superior, por cumprir as solicitações que lhes foram feitas naqueles processos;

A compreensão desses aspectos passa, necessariamente, pelos elementos instituintes do *ser legítimo*, outro conceito que guiará a pesquisa. Diretamente relacionado ao exercício do poder, o *ser legítimo* vem à tona quando o poder é exercido dentro das leis, dando a quem o exerce, com prudência e probidade, legitimação. Portanto, não basta ao Estado apenas definir leis; é necessário travar um processo de legitimação, o qual

não tem como ponto de referência o Estado no seu conjunto, e sim, nos seus diversos aspectos: a comunidade política, o regime, o Governo [...] Conseqüentemente, a legitimação do Estado é o resultado de um conjunto de variáveis que se situam em níveis crescentes, cada uma cooperando de maneira relativamente independente para sua determinação. (LEVI, 1999, p. 675/676).

Em linhas gerais, essa legitimação do Estado é estabelecida quando se registra, na população, sentimentos de identificação com a comunidade política; quando os governantes e sua política são aceitos, o que pode ser traduzido no respeito às instituições que regulam dado regime.

Além destes, outros fatores também podem desencadear um processo de legitimação do Estado. Ainda segundo Levi (1999, p. 678), “a experiência histórica mostra que cada tipo de Estado corresponde a um diferente tipo de legitimação, isto é: cada maneira de lutar pelo poder corresponde a uma diferente ideologia dominante”. Exemplo disso pode ser percebido, quando, segundo Barreto (1994), no momento em que o Estado de Bem-Estar Social está em voga, a legitimação era dada pelo apoio população; já no Estado autoritário, a legitimação era estruturada através dinamização das forças produtivas, com destaque para a ciência e a

tecnologia¹². Com base nesses elementos, os conceitos de legalidade e de legitimação foram se alinhando, portanto, às seguintes idéias:

- a) A legalidade da ação do Estado na educação superior está diretamente associada ao seu poder de definir, a partir do estabelecido nas diferentes Constituições até hoje existentes, normas que ditam os rumos para este nível de ensino;
- b) A legalidade das instituições e dos cursos, por sua vez, está associada ao cumprimento do definido pelo Estado, fundamentado nos exercícios de controle feitos pelo mesmo;
- c) Já a legitimação das ações do Estado nos processos instaurados junto às IES, deverá ser percebida através da reação das mesmas ao estabelecido por tal ente, em especial, se analisando a aceitação dos processos em estudo e o cumprimento dos mesmos.

A utilização desses elementos na pesquisa serviu para que se pudesse inserir, na compreensão das configurações e dos sentidos da ação do Estado, a análise acerca da legalidade do processo instaurado, bem como das formas de legitimação do mesmo.

1.3 ANÁLISE DAS NORMAS E AS CATEGORIAS ENVOLVIDAS

Tem-se que, no Direito Moderno, nem toda norma é igual a outra. A todas em comum há apenas o fato de que emanam de um dado poder¹³, sendo o exemplo prático do mesmo, visto que “norma significa imposição de obrigações (imperativo, comando, prescrição, etc.); onde há obrigações, como já vimos, há poder” (BOBBIO, 1999, p. 58).

Diante desse fato, o trabalho de análise dos diferentes tipos de normas parte do pressuposto de que a interpretação de um dispositivo legal pode se dar a partir de algumas modalidades, a saber: literal, histórica, contextual e sistemática. Tais processos são assim apresentados:

A interpretação literal ou gramatical é a modalidade mais usada. O texto é examinado na físe da letra.

A interpretação histórica busca no instante da produção da norma as justificativas e objetivos apontados pelo autor do projeto.

A interpretação contextual conduz ao exame e análise da norma de forma global, buscando a concordância dos dispositivos entre si.

A interpretação sistemática procura adequar a norma em causa aos princípios que dão estrutura ao sistema jurídico como um todo (VALENTE, 2000, p. 161-162).

¹² Este discurso do desenvolvimento e da modernização visivelmente sustentou a ação estatal em tempos de ditadura no Brasil, fazendo com que por vezes a população apoiasse governos autoritários, inclusive por suas ações na educação superior, a exemplo da expansão desse setor durante a ditadura militar, entre 1964 e 1984.

¹³ Segundo Diniz (1996), toda norma de direito envolve-se de poder, elemento essencial ao processo de sua elaboração.

Além destas modalidades de interpretação previstas por Valente (2000), será considerado que, em caso de análise da norma constitucional,

[...] para a apreensão do seu mais íntimo e fiel significado, passam a solicitar o aporte complementar de elementos extra-sistemáticos, em certa medida, hospedados muito mais na dinâmica dos fatos do que na estática da positivação formal (NOJIRL, 1997, p.321)

Partindo, pois, de tais orientações, a forma escolhida para empreender a análise do conjunto de normas a ser estudado ganhou contornos no estudo dos seguintes aspectos:

- ✓ O conhecimento do fato que a norma legal trouxe à tona;
- ✓ As relações estabelecidas: com outras leis e com o contexto histórico;
- ✓ A identificação dos pontos de emancipação, aqui tratados como movimentos que indicam a autonomia das Instituições de Ensino Superior, diante do definido em lei;
- ✓ A identificação e caracterização dos atores e seus papéis em cada um dos processos estabelecidos pelo Estado, bem como a efetiva ação estatal sobre o cumprimento dos atos relacionados a esses processos, com base na análise dos atos legalmente decretados pelo Estado sobre as Instituições de Ensino Superior;
- ✓ O conhecimento de como tal norma regula, e que implicações isso traz para a educação superior, especificamente no que tange a idéia de avaliação institucional.

A escolha por uma análise que contemplasse o contexto no qual a norma foi feita, e não apenas realizasse um exame do conteúdo que a mesma trazia, se deveu à crença de que as reformas educacionais, em especial as da América Latina, ao serem fundamentadas na entrada em vigor de normas legais, na maioria das vezes elaboradas e impostas à sociedade sem a devida participação dos que estão envolvidos no campo educacional, têm muito do momento histórico no qual foram constituídas. Ademais, segundo afirma Afonso (2000, p. 57)

[...] se as reformas contemporâneas [na educação] são também impulsionadas por transformações e tensões importantes que se desenvolvem nos contextos nacionais e internacionais, revelando a complexidade das inter-relações entre fatores econômicos, culturais e políticos, a ênfase nos aspectos simbólicos de legitimação política das reformas decorre, necessariamente, da compreensão daqueles contextos e do entendimento da especificidade daquelas transformações num determinado momento histórico.

Em outras palavras: o rumo a ser seguido para compreender as configurações de uma reforma concentra-se, exatamente, na análise do contexto no qual ela foi feita; especialmente, quando o país em estudo é como o Brasil, cuja história das reformas educacionais já é longa e por vezes desencontrada, mas sempre demarcada por conjuntos de normas legais, mais do que por textos doutrinários ou embasados na realidade educacional. Além disso, nos movimentos

do contexto, a legitimidade de uma norma pode ser sentida, a partir dos números que revelam sua aceitação e cumprimento.

Em todas as normas estudadas, buscou-se identificar alguns elementos que guiam a apresentação de todo texto como já indicado: contexto histórico, normas e procedimentos, atores e arenas e resultados da regulação. Assim, o primeiro fato relacionado à apresentação de cada um dos processos que são objetos deste estudo é o contexto histórico. Neste são enfocados alguns aspectos do momento em que o processo em questão foi criado e devidamente regulamentado. Constarão, portanto, relações entre as determinações de uma norma e o momento no qual ela vigorou.

Nos tópicos intitulados “normas e procedimentos”, estão apresentados o conjunto de normas que regeram durante certo período a realização de determinado processo e análise detalhada do que cada uma dessas normas implicou nos processos em si.

As “arenas e atores” representam os espaços¹⁴ nos quais a legislação foi debatida, elaborada e aplicada e as instituições a elas relacionadas. Assim, na maioria das vezes, esses campos referem-se à atuação do Poder Executivo, Ministério da Educação, CNE ou CFE e as IES, na sua resposta ao que foi definido pelas instâncias superiores.

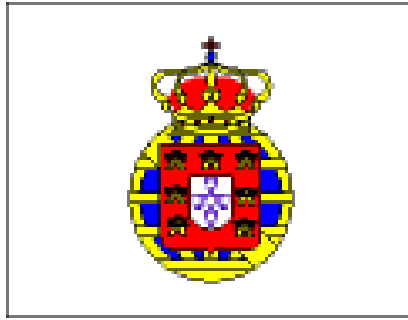
Para que se pudesse visualizar e compreender o alcance das ações do Estado sobre a ES, através dos processos instaurados, visando, inclusive, analisar a legitimação desses, o estudo de cada um dos processos consta de um tópico denominado “resultados da regulação”. No mesmo aparece o número de escolas que cumpriram o conjunto de determinações estabelecidas pelo Estado e uma análise do que tais números podem representar.

Estas informações foram aplicadas durante a análise das normas. Assim, no âmbito da compreensão das configurações da ação do Estado na educação superior, as informações advindas da composição e hierarquia das normas estudadas foram aplicadas no desvendar do contexto, do formato e dos procedimentos relacionados a cada um dos processos analisados e seu reflexo na educação superior.

Entendo que, após este trabalho de metódica tecitura, houve uma compreensão acerca da norma estudada, bem como das implicações que o processo por ela estabelecido trouxe à educação superior. Com base nessas características normativas, foram identificadas as funções da norma, o seu lugar no ordenamento jurídico, a sua origem e, conseqüentemente, os atores que a propuseram e os que estão com ela envolvidos.

¹⁴ Toma-se o conceito de arena como espaço no qual são travados debates e discussões acerca de determinado tema.

Estruturada dessa forma, cada parte da tese tem um forte traço analítico-descritivo que contempla tanto a apresentação *ipsis literis* do que apresenta a norma legal quanto uma análise das definições e suas implicações em determinado processo. Contudo, a análise dessas normas de produção da relação entre o Estado e a educação superior no Brasil, que este trabalho procurou conhecer, valeu-se também de meios como o horizonte teórico a seguir apresentado.



Símbolos do Brasil: Reino Unido, Império e República

2 HORIZONTES TEÓRICO-POLÍTICOS

Horizonte – **Etimol.** lat. *horízon,ontis* 'horizonte', este do gr. *horízón,ontos* (subentendido *kúklos* 'círculo') 'círculo separador; horizonte'; ver *horizont-*; f.hist. sXV *orizonte*, sXV *orizon*. ■ substantivo masculino. **1** linha circular em que a terra ou o mar parecem, unir-se ao céu, e que limita o campo visual de uma pessoa situada num lugar onde não há obstáculos à vista. **2.** representação dos limites do campo do pensamento, da consciência, da memória. (HOUAISS, 2005, p. 1.551)

A idéia de tratar esse capítulo como um “horizonte teórico-político” ao invés de “referencial teórico”, antes de ser um mero jogo de expressões, evoca um objetivo explícito a essa parte do texto: definir os limites do campo de pensamento para as concepções que foram utilizadas na tese, visando à compreensão das configurações da ação do Estado na Educação Superior no Brasil, em alinhamento com o cenário político-nacional aqui instaurado.

Perseguindo, pois, este objetivo, os conceitos apresentados nas próximas páginas tiveram uma dupla função para essa tese, visto que, ao mesmo tempo em que serviram enquanto elementos contextuais para a análise dos processos realizados na IES, também ajudaram a compreender esses mesmos processos. Nesse sentido, trabalhar com as concepções de Estado, de Regulação e de Avaliação, exigiu um exercício de compreensão de cada um, tanto separadamente quanto aplicados à educação superior e aos processos em estudo.

Partindo do princípio de que a regulação e a avaliação são frutos da ação do Estado sobre as IES, optou-se por organizar este referencial teórico, iniciando-o pelo ente que institui os processos que foram estudados, a saber: o Estado. Em seguida, considerando a regulação como uma ação inerente ao Estado, esta passa a ser o segundo conceito tratado. Por último, entra em cena a avaliação, prática relativamente recente só mais citada na legislação nas últimas duas décadas do século XX, construindo mais uma das ações regulamentadoras do Estado sobre a educação superior: a avaliação.

O trabalho com esses três conceitos é complexo, visto apresentarem características que, por vezes, podem desencadear conflitos na compreensão dos mesmos. Dessa forma, o Estado é tratado como o ente que produz os processos; a regulação é característica da ação do Estado através de um conjunto de processos realizados junto às IES; e a avaliação é um desses processos que, também sendo realizada pelo Estado, difere de outros processos regulação e estabelece com estes uma interface.

Com tais premissas, passa-se agora à apresentação da concepção de Estado que se fez presente na elaboração deste trabalho, explorada tanto no âmbito do contexto de cada processo quanto no campo de sua compreensão.

2.1 ESTADO

Estado – Etímol. Do latim *status, us* e seu significado etimológico corresponde a 'modo de estar, posição, situação, condição' **1.** país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado. **2.** o conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação. **3.** forma de governo, regime político. **4.** divisão territorial de determinados países. (HOUAISS, 2005, p. 1244)

Com um significado relacionado a vários campos, a idéia de Estado associa-se tanto a um conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação, como também a aspectos geográficos que afirmam ser este a divisão territorial de determinados países. O Estado pode ser tratado ainda como forma de governo ou regime político de um país ou região.

Observando tais concepções, afirma-se que trabalhar com o conceito de Estado implica em olhar para algumas direções. Assim, esse 'modo de estar' ou essa 'condição' que nasce do termo *status*, engloba elementos diversos e que se aplicam a condições também diversas, cuja elaboração de um conceito demanda a união de aspectos contextuais em determinados tempos e espaços. No caso específico dessa pesquisa, tais elementos serão o governo, suas instituições e ações em território brasileiro, ao longo dos séculos XIX, XX e nesse início de século XXI.

Tomando estes aspectos como parâmetros para esta pesquisa, o conceito de Estado se encaixa com o definido por Hall (1996), quando afirma que este se caracteriza por três aspectos: (a) é representado por um conjunto de instituições; (b) essas instituições têm sua área de atuação definida num território, comumente conhecido por sociedade; e (c) que o Estado monopoliza a criação de regras no seu território, gerando, assim, uma cultura política comum, partilhada por todos os cidadãos.

Com tais características, o Estado apresenta-se como um ente composto por um conjunto de instituições permanentes, as quais deveriam cumprir, a cada mandato, os programas e projetos de um governo. Daí operar junto à sociedade visando, ou devendo visar, o bem comum, com sua legitimidade decretada exatamente pela aceitação dos projetos e políticas por ele implementados. A seu favor, o Estado tem o poder para regular determinados aspectos da vida em sociedade¹⁵; a si cabe estabelecer regras e definir ações para que se possa cumprir as políticas e práticas determinadas¹⁶.

¹⁵ Analisando o formato do Estado Liberal, resultante da ascensão política da burguesia, Dallari (2005, p. 280), assinala que este se organizou "de maneira a ser o mais fraco possível (...) com funções restritas quase que à

Em se tratando da concepção do Estado contemporâneo e de seu funcionamento, Guzzi (1999, p. 401), destaca a difícil coexistência do Estado de direito com os conteúdos do Estado social, e explica:

Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação.

Buscar um equilíbrio entre o respeito a determinados direitos e a defesa de outros é o caminho que o Estado contemporâneo tem trilhado para que possa realizar o seu papel. Nesse cenário, o século XIX foi particularmente marcante, visto que a organização do Estado foi modificada, constituindo-se por quatro estruturas básicas: a jurídica formal, responsável pela garantia de liberdades fundamentais; a jurídica material como sendo o sistema que garante a liberdade de concorrência no mercado; a estrutura social do campo jurídico, responsável pelas questões sociais e pelas políticas de integração da classe trabalhadora; e a estrutura política do sistema jurídico, encarregada da separação e da distribuição do poder (GUZZI, 1999, p. 401). Essas transformações reforçaram as bases de um Estado de Direito, ao tempo em que colocavam o exercício de regular como prática inerente às estruturas e ao funcionamento da sociedade contemporânea.

Com tal forma de funcionamento montada, o Estado teve sua história assinalada no século XX e nesse início de século XXI por questões relacionadas ao seu papel no mundo capitalista. Tais questões geraram não apenas debates, mas também as formas para que aquele pudesse desempenhar suas ações junto à sociedade. Nessa trajetória, ainda no século XX, dois momentos merecem destaque e são importantes neste trabalho: o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal. Na primeira década do século XXI, em especial no Brasil, caberá analisar o formato do Estado aqui instalado sob os auspícios de um governo que, sem se desfazer de alguns elementos do Estado neoliberal, tal como o ajuste fiscal, pretende dar maior peso a políticas sociais, acentuando uma caracterização de centro-esquerda.

mera vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas”. No entanto, sabe-se que tal formato foi revisado no momento de crise do capitalismo durante a primeira década do século XX, quando o lado intervencionista do Estado veio à tona e este se tornou um dos principais investidores da economia em todo mundo.

¹⁶ A idéia de política nesse cenário associa-se à política pública, cuja responsabilidade cabe ao Estado. Este seria o ente que utilizaria toda sua estrutura para implementar ações, programas e projetos, contando, ainda, com o envolvimento de órgãos e agentes da sociedade e que se relacionam à política implantada. Nesse conjunto estariam as políticas relacionadas à educação e à saúde, ou as políticas sociais, que “se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento econômico”. (HOFLING, 2001, p. 31)

2.1.1 Estado de Bem-Estar Social

Uma das marcas sociais, políticas e econômicas do século XX é dada na concepção e implantação do Estado de Bem-Estar Social.

Com origens demarcadas na Grã-Bretanha, ainda na primeira metade do século passado, durante a Segunda Guerra Mundial, foi nos anos 1960, na Inglaterra, que Estado de Bem-Estar deixou transparente o seu princípio: “independentemente de sua renda, todos os cidadãos têm direito de ser protegidos – com pagamento, dinheiro ou com serviços – contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade)” (REGONINI, 1999, p. 417). Seguindo essa idéia, outro formato de Estado aos poucos foi sendo implantado em várias partes do globo, atendendo ao cumprimento de direitos nas áreas de saúde, educação e previdência dentre outras.

Apesar da garantia a determinados direitos, através da oferta de serviços iguais para todos, Marshall (1967) assinalou que a ascensão do Estado de bem-estar tinha como destaque a ampliação do ideal de cidadania. Indo nessa mesma linha, o que diferenciaria esse Estado assistencial de outros tipos de Estado seria o fato de que tal ação a favor de direitos seria reivindicada pelos cidadãos.

Estruturado sobre uma burocracia especializada, para que fosse possível garantir o emprego e outros direitos aos cidadãos, o Estado de bem-estar atuou de forma intervencionista na economia, não apenas tornando-se o responsável direto pela criação e administração de várias empresas, como também pelo estabelecimento de uma carga fiscal progressiva que sustentava o emprego ou a renda dos desempregados.

Este perfil do Estado, caracterizado pela união entre regulação de setores da sociedade e a realização de políticas sociais, é enfatizado por Offe (1984, p. 15) que destaca a ação deste ente como regulador do conjunto de relações sociais que sustentam uma sociedade capitalista. Dessa forma, afirma-se que com políticas voltadas para o setor educacional, por exemplo, o Estado não apenas qualificaria a mão-de-obra existente, como também “procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no setor produtivo”.

O capitalismo, em tempos de guerra criou condições para que o Estado assumisse uma nova concepção e novos papéis, tanto junto à sociedade quanto ao mercado, reafirmando a sua

condição de Estado de Direito e adotando, no combate aos problemas, políticas caracterizadas pela intervenção¹⁷ na economia e uma administração voltada para programas sociais.

O conjunto das intervenções transformou não apenas a economia e as condições sociais dos países capitalistas do ocidente, como também o próprio aparelho estatal. Dentre as mudanças geradas pela implantação do *Welfare State*, podem ser citadas o aumento da cota do produto nacional bruto destinado à despesa pública; a complexificação e ampliação das estruturas burocráticas; o aperfeiçoamento das técnicas de avaliação das necessidades sociais; uma ampliação nas práticas de previsão, planejamento e controle das despesas públicas; uma profunda intervenção nos movimentos do mercado, tanto com o estabelecimento de políticas previdenciárias, quanto com a atuação direta, através do controle sobre empresas relacionadas a setores básicos de uma sociedade, tais como telecomunicações e energia; a implantação de uma extensa agenda na área social que garantia a oferta gratuita de serviços como saúde e educação; e o forte vínculo entre o trabalhador e o Estado, o qual foi não apenas o maior empregador, como também o responsável por ganhos da classe trabalhadora.

Atuando em setores como a previdência, o sindicato e o mercado, o Estado de Bem-Estar Social conseguiu combater a crise, promovendo uma política de pleno emprego que, por sua vez, assegurava o desenvolvimento da economia. Esta forma de ação, assinalada pelo controle, fez com que o mercado se livrasse da crise, especialmente nos Estados Unidos¹⁸. Sustentando essa forma de atuação do Estado estava a idéia de que este ente tinha as condições e o dever de corrigir as distorções provocadas pelo mau funcionamento da economia.

Estruturado com base em tais características, porém com perfis diferenciados na Europa, o Estado de Bem-Estar Social “por completo”, não existia, mas elementos dele poderiam ser encontrados na França, na Itália, na Alemanha e nos Estados Unidos, ainda na década de 1960 (BRIGGS, 1996). O caso brasileiro, não foge à regra. Apesar de haver o registro de ampliação dos direitos trabalhistas e sociais, em especial a partir do Governo Vargas, conquistas como o pleno emprego nunca foram concretizadas.

As décadas de 1970 e 1980 trouxeram à tona outras formas de olhar por sobre o Estado de Bem-Estar Social e seu funcionamento a partir da instauração de uma forte crise do capitalismo. O aumento da inflação provocando a ampliação das despesas do Estado,

¹⁷ Etimologicamente, o vocábulo intervenção, que vem do latim *interventio*, significa fiança e garantia; condições que bem explicitam o papel do Estado de Bem-Estar Social e sua ação na economia.

¹⁸ Na década de 1940 os Estados Unidos consolidam o poder da sua economia, estando em melhores condições do que as tradicionais economias européias devastadas pela guerra.

associado à alta dos preços do petróleo, levou a uma crise tanto de valores quanto de finanças e gerenciamento do Estado.

A intervenção e a pesada atuação do Estado na economia e nos setores sociais não mais demonstravam sinais do antigo sucesso; a ampla burocracia e o formato de funcionamento do Estado passaram a ser criticados; o mercado voltaria à cena como o gerador do modelo de gestão a ser seguido e com o conjunto de valores a serem disseminados no novo cenário que então se instaurava.

Questionando a ação do Estado nas áreas social entrou em cena a proposta neoliberal pregando novos valores, papel e gerenciamento do Estado.

2.1.2 Estado Neoliberal

Caracterizado como uma doutrina da Nova Direita, segundo Grant (1996), o neoliberalismo é apreciado por vários governos, devido a sua ordem espontânea, supostamente exemplificada nos mercados livres. Sendo mais valiosa do que qualquer política que alegue um conhecimento definitivo das vontades humanas, para estes governantes,

tal conhecimento absoluto não é acessível a nenhum observador central e, por conseguinte, a nenhum governo. Não obstante, ele existe, mas somente difundido na miríade de transações imprevisíveis de uma sociedade aberta ou livre. Portanto, o maior número possível de decisões deve ser transferido para o mercado, o qual, em uma opção maximizante, é a única democracia genuína. (p. 526)

Pautado nessas idéias, governos de todo mundo que contribuíram para a expansão do Estado Mínimo, o braço político do neoliberalismo, assumem uma postura na qual,

creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista. (AZEVEDO, 1997, p. 12)

Nos paradigmas neoliberais disseminados desde o fim da Segunda Guerra, estavam, portanto, duas grandes exigências gerais e complementares: "privatizar empresas estatais e serviços públicos por um lado, por outro, 'desregulamentar', ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados" (MORAES, 2001, p. 35). Maior liberdade para que o mercado estabelecesse suas próprias regras e rumos, era, portanto, a meta a ser alcançada.

Propondo a máxima redução da participação do Estado em programas sociais, bem como questionando a sua atuação junto à economia e à regulação do mercado, o chamado

Estado Mínimo propicia uma franca diminuição de gastos públicos, fundamentada em programas de privatização e de flexibilização da administração estatal. Como resultado, sob o contexto do Estado neoliberal, o mercado vê ampliado o jogo da competitividade, ao mesmo tempo em que é desenvolvida uma nova ética nascida sob o signo e a ampla defesa da privatização. Sobre esta concepção, Brunner (1997, p. 21), afirma:

La ideología amplia de la privatización, que exalta el capitalismo de libre mercado y tiene fe en la eficiencia natural que surge de la competencia, há llevado a cambios fundamentales del papel del Estado a nivel local y nacional[...] La competición es vista como conducente a value for money para el consumidor y a una mayor diversidad de los productos para satisfacer las demandas de los individuos [...] el sector publico es isto como derrochador, ineficiente e improductivo, mientras que el sector privado es visto como eficiente, eficaz y com capacidad de responder a los rapidos cambios que están ocurriendo en el mundo contemporáneo.

O discurso que sustenta a proposição desta ampla privatização é pautado na modernização da administração e na construção da eficiência, junto às instituições vinculadas ao Estado. Para tanto, reforça-se a diminuição das ações estatais em determinados setores da sociedade, visto que

Os programas e as várias formas de proteção destinada aos trabalhadores, aos excluídos do mercado e aos pobres são vistos pelos neoliberais como fatores que tendem a tolher a livre iniciativa e a individualidade, acabando por desestimular a competitividade e infringir a própria ética do trabalho. Os seguros de acidente, de desemprego, as pensões e as aposentadorias, são considerados formas de constranger e de alterar o equilíbrio do mercado de trabalho. (AZEVEDO, 1997, p. 13)

Essa reformulação do papel do Estado define que o modelo de administração neoliberal seja feito com a substituição da administração burocrática, pela administração gerencial¹⁹. Através dessa realização, teoricamente, se passaria de uma administração onerosa para os cofres públicos, para uma gestão eficiente dos serviços públicos, agora com uma ênfase gerencial e, abertamente inspirada no modelo de administração empresarial.

Pesam nessa caracterização do Estado Neoliberal não apenas a diminuição da ação estatal em setores como a educação e a saúde, mas, antes, a possibilidade sempre aberta de o indivíduo poder escolher, como bem lhe convier, a escola onde estudar, o hospital que desejar usar e a previdência privada que pagará. Esse poder de escolha do indivíduo é o que deve ser considerado como o grande apelo do Estado Neoliberal. Segundo Hayeck (1977, p. 35),

¹⁹ Segundo as idéias referentes a essa troca no perfil da administração disseminadas no Brasil, e tratando especificamente sobre a administração gerencial, pode-se afirmar que: “no núcleo burocrático, vigoraria o princípio administrativo fundamental, da efetividade, o da capacidade de ver obedecidas e implementadas as decisões tomadas; no setor de serviços, o princípio correspondente seria o da eficiência, ou seja, de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público (BRASIL, MARE, 1995, p. 7).

[...] o respeito pelo homem individual na qualidade de homem, isto é, a aceitação de seus gostos e opiniões como sendo supremos dentro de sua esfera, por mais estritamente que isso possa circunscrever, e a convicção de que é desejável o desenvolvimento de dotes e inclinações individuais por parte de cada um.

A verdadeira democracia estaria, portanto, fundamentada nas possibilidades que o indivíduo tiver para escolher, dentro das diferentes opções que o mercado lhe oferece. Perdem sentido, nesse contexto, um conjunto de políticas sociais que só viriam acarretar um engessamento do indivíduo nas suas escolhas, aprofundando os gastos do Estado, ao tempo em que perpetua os maus serviços prestados por este ente. São inseridas, no foco do debate central do governo, as idéias de instauração de uma nova forma de gerir e prestar serviços mais eficientes. Nesse processo, o que há, é uma substituição das antigas burocracias estatais por burocracia ditas gerenciais, teoricamente mais eficientes e alinhadas com os ditames do mercado.

A constituição do Estado Mínimo que atendesse a tais especificações foi posta em prática por governantes como Pinochet, no Chile, em 1973; General Videla, na Argentina, em 1976; Margaret Thatcher, na Inglaterra, em 1979; Ronald Regan, nos Estados Unidos, em 1980; e Helmut Kohl, na Alemanha, em 1982. Guiados pelo ideário neoliberal, estes governantes realizaram fortes ajustes estruturais nas economias de seus países, além de processos de privatização de empresas e serviços estatais. No âmbito da educação superior, pode-se destacar a experiência do Chile que, à sua maneira, privatizou²⁰ a oferta desse nível de ensino, além de realizar uma diferenciação na oferta de cursos e vagas. No Brasil, as idéias neoliberais que começaram a ter espaço no Governo de Fernando Collor de Mello, tiveram um maior impacto no cotidiano da população, a partir da Reforma do Estado proposta e realizada na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995.

Todo esse cenário desenhado a partir da constituição de um Estado Neoliberal que sustenta um mercado livre das intervenções estatais, vem articulado a outro movimento: a “despolitização da política”. Inserida nesse contexto, ao deixar um conjunto de decisões a serem tomadas a partir dos movimentos do mercado, a esfera política se vê subordinada à esfera econômica; e numa arena de concorrentes, ganha o mais forte. A esfera pública esvazia-se.

²⁰ Díaz (2004) ao analisar a reforma na educação superior, no Chile, no campo do financiamento, destaca que: “A temática do financiamento da educação universitária e a ação direta do Estado neste âmbito adquiriram complexidade e relevância cada vez maiores no plano internacional, o que no caso do Chile é significativo, já que desde o final dos anos 1970 as autoridades assumiram sem contrapeso “o mercado” como a política econômica do país, incluindo todos os setores, exceto a defesa. Como consequência, o Estado reduziu sua influência no setor educacional e passou a financiar a ação de setores privados como executores de suas políticas (p.53).

2.1.3 O Estado no Brasil

Criado oficialmente com a proclamação da independência, em 1822, o Estado no Brasil passou por um modelo monárquico e atingiu o formato republicano em 1889. Durante todo esse período, apesar da convivência com o escravismo, esteve integrado às diversas fases de desenvolvimento do capitalismo, tendo nestas um papel marcante de fornecedor de matéria prima, o que consagrou o país como um verdadeiro expoente contemporâneo da agroindústria.

Durante o Império, foi adotada a Monarquia Constitucional, e o Estado funcionou com quatro poderes – Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador – ficando o Imperador responsável por boa parte das decisões tomadas. Registra-se que, durante o chamado Segundo Império, além dos poderes citados, o Imperador tinha a seu lado o Conselho do Império formado por uma elite política e que, por vezes, contribuiu com a indicação de soluções para o Império.

No período republicano instaurado em novembro de 1889 e em vigor até os dias atuais, os perfis e as características do Estado de Bem-Estar e mais recentemente do Estado Neoliberal se fazem presentes.

Estruturado em práticas patrimonialistas, o Estado brasileiro registra uma aproximação com o Estado de Bem-Estar Social, datada da década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, no qual registra-se, dentre outras coisas, a concessão de direitos sociais e trabalhistas e um período de forte ditadura.

De acordo com Carvalho (2002), durante o governo Vargas, os direitos sociais ganharam espaço no cotidiano brasileiro. No entanto, há que se considerar que tais direitos foram, na sua maioria, voltados para a área trabalhista e previdenciária e que, em segundo plano, apesar das poucas manifestações existentes no período, estes direitos, em sua grande totalidade e amplitude, não foram conquistados, mas concedidos pelo Estado, ou, no máximo, negociados sob a forte influência das mãos do mesmo Estado. Assim, previdência, sindicatos, salário mínimo, férias, entres outros benefícios, passaram a fazer parte da vida do brasileiro, ao mesmo tempo em que garantiram a permanência de um ditador no poder.

Com isso, os primeiros ensaios rumo à concretização do Estado de Bem-Estar Social, garantiram, entre outras coisas:

- a) a estruturação de um aparelho repressor que sustentasse um estado policial;
- b) a dissolução dos partidos políticos, prevalecendo, no entanto, o partido do Presidente;

- c) o reforço à centralização do poder nas mãos do ditador, orbitado pelos interventores dos estados;
- d) a confirmação de um Estado autoritário.

As conseqüências desse cenário ficaram claras na Constituição de 1937, quando foi estabelecido “a premência do executivo frente aos clássicos poderes do legislativo e do judiciário, criando uma ditadura *sui generis*, que se propunha a conciliar interesses dos trabalhadores com as tendências conservadoras do capitalismo, na verdade uma conciliação difícil, pelo antagonismo extremo das classes sociais”(FERREIRA *apud* FAVERO, 2000, p. 81).

Percebe-se que, em alguns aspectos o formato de atuação do Estado então implantado assemelha-se ao que ocorria em outras partes do planeta, a saber: o protagonismo no desenvolvimento da economia do país, através da criação e controle sobre várias empresas; uma intensa atuação junto às políticas sociais, ainda que pautada mais na concessão do que na conquista de direitos; a sustentação de toda ação do Estado em nome do “interesse público”. Como resultado dessas ações, vê-se o crescimento das cidades, expansão industrial e a montagem de um amplo aparelho estatal, até então inédito.

As diferenças entre as realizações no Brasil e as que se deu em outros lugares, tal como os EUA, ficam por conta do não alcance do pleno emprego; da concessão de direitos através do controle dos sindicatos pelo Estado; das falhas na implantação de políticas sociais que não chegaram a atingir toda população e, principalmente, por causa do traço ditador característico ao governo de Vargas no Brasil. Tais resultados, quando analisados por Draibe (1989, p. 41), e associados ao Brasil, geraram uma análise que aponta um capitalismo constituído por traços conservadores de edificação do *welfare state*, visto que, este atende de forma privilegiada determinadas classes ampliando seu poder e seu *status*, não cumprindo a determinação de pôr fim à pobreza e às profundas desigualdades sociais. A educação, por exemplo, jamais atingiu um nível excelente de acesso e de qualidade que primasse não apenas pela formação, como também pelo desenvolvimento da cidadania. Com isso, o Brasil não logrou por completo a construção e o funcionamento de um Estado de Bem-Estar Social, prevalecendo o modelo de Estado desenvolvimentista.

Com todo esse cenário, após a democratização na década de 1980, os governos que se instauravam abriram espaço para as tendências neoliberais. À época, uma das principais críticas recaía sobre a morosa burocracia estatal e seu conseqüente mau atendimento à população. O discurso de que a máquina estatal era repleta de burocratas bem pagos, mas que

prestavam um serviço ineficiente foi disseminado e, com isso, a modernização da gestão passou a ser defendida em várias esferas da sociedade. O caminho para a tão sonhada modernização administrativa começou a ser aberto no mesmo passo da redemocratização do país, durante o final da década de 1980 e início dos anos 1990. Assim, a partir de 1995, no governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, características de um Estado Neoliberal ganharam efetivamente espaço na estrutura do Estado brasileiro. A disseminação desse ideário foi fortificada pela reforma desenvolvida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995. Voltada para um forte ajuste estrutural, a Reforma pôs em xeque o formato do Estado brasileiro, o qual ainda não tinha alcançado o *status* de universalizador de políticas como o pleno emprego e outras da área social, não se caracterizando, portanto, em sua totalidade, como um Estado de Bem-Estar Social.

Com isso, em terras brasileiras, os rumos para a implantação de um Estado Neoliberal continham uma Reforma de Estado, cujos fundamentos eram dados no cumprimento de objetivos como: “a) delimitação do tamanho do Estado; b) redefinição do papel regulador do Estado; c) recuperação da governança; e d) aumento da governabilidade” (NUNES, 2002, p. 26). Para tanto, deveria haver o desenvolvimento das seguintes ações:

(1) ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que acompanhadas de uma política industrial e tecnológica garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) reforma da previdência social; (4) inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, MARE, 1995, p. 8)

Ainda segundo projeto de Reforma do Estado, concretizar essas idéias passaria, antes, pela realização de três grandes tarefas fundamentais:

- a) Avaliação estrutural – fundamentada na extinção e privatização de órgãos públicos;
- b) Criação de agências autônomas – exercício de transformação de autarquias e fundações em agências autônomas, com o propósito de modernizar a gestão a partir de uma “seleção prévia” e a criação de “laboratórios de experimentação”;
- c) Criação de organizações sociais – transformação de entidades como universidades e hospitais, que não seriam, necessariamente, serviços a serem prestados exclusivamente pelo Estado, em organizações sociais, conceituadas como serviços públicos não estatais e geridos por terceiros, porém com recursos públicos.

A partir de 1998, após a aprovação da lei que regulamenta as organizações sociais e, paralelamente, com a abertura de um amplo processo de privatização em áreas estratégicas

para o país, tais como a siderurgia, a telefonia e a energia elétrica, para citar algumas, a sociedade passou a conviver com a reforma também no âmbito do ensino superior. Paulatinamente, foi sendo sucateada a esfera pública e houve franca ampliação do número de vagas provenientes da esfera privada²¹. Um dos principais reflexos desses fatos foi uma onda sem igual na história na educação no Brasil, de leis, resoluções e decretos definidores de regras para o funcionamento de IES, reforçando um amplo movimento de regulação exercitado pelo Estado.

Para Genro (2001, p. 11)

O que o neoliberalismo chama de “reformas” (e num certo sentido o são), constituem principalmente meras mudanças *técnicas* no Estado, para deixar operar com fluidez a financeirização da economia. “Meios para um fim” que o projeto político-ideológico do neoliberalismo tem pautado claramente: para que a sociedade “melhore” a eficiência; a tecnocracia deve sobrepor-se à política e estimular a sujeição das novas tecnologias ao puro interesse da reprodução do capital.

Com isso, apesar do discurso em prol de uma máquina burocrática mais ágil, no Brasil, não foi registrado um alto nível de excelência a ponto desta mesma burocracia deixar de ser citada como um dos serviços mal realizados na sociedade. O fluxo livre do capital financeiro apenas ampliou ou fosso da pobreza no Brasil e mais uma vez, o papel do Estado foi questionado. No entanto, com o final do governo social democrata em 2002, novas experiências se inseriram no seio do Estado fazendo com que outras características fossem inseridas na estrutura e na concepção deste ente.

2.1.3.1 Brasil, um país de todos. E o Estado?

Inicialmente, um conjunto de aspectos pode ser considerado quando se pensa num perfil para o Estado que atualmente existe no Brasil:

- a) a manutenção de uma política de ajuste fiscal;
- b) o discurso a favor e a realização de algumas reformas (na previdência, no judiciário, trabalhista...);
- c) a suspensão de privatizações;
- d) a criação de programas sociais;
- e) a manutenção da previdência social;
- f) a criação de conselhos;

²¹ Segundo dados do Censo da Educação Superior constantes do site do INEP, a expansão de vagas na ES pela via privada, registrou um aumento de 684 escolas em 1995, para 1.637 escolas em 2002. Nesse período após uma retração na abertura de escolas, durante os anos de 1980 e 1995, o número de IES abertas, oscilou, ora aumentando, como por exemplo, entre 1995 e 1996, ora diminuindo, como ocorreu em 1997 e 1998, com relação a 1996. No entanto, passado esse período, o número de IES em funcionamento aumentou, chegando a ir além do dobro num período de 8 anos.

- g) a ampliação de fundos para a educação pública;
- h) a adoção programas de avaliação na educação.

Ao assumir um Estado que não era de Bem-Estar Social, mas que também não era totalmente neoliberal, o Partido dos Trabalhadores levou para o Executivo um formato próprio de governar, pautado nas experiências do partido em outros estados. O compromisso central era diminuir os péssimos índices de desigualdade e de pobreza e, ao mesmo tempo, garantir o desenvolvimento do país; romper com um histórico de práticas paternalistas e instituir um formato de Estado que possa de fato resolver as demandas apresentadas pela sociedade. Na fala de Genro (2001, p. 13), não se trata de reformas cosméticas, mas sim de se empreender uma profunda transformação na estrutura estatal:

Trata-se de avançar na formulação de uma nova Teoria da Democracia e de buscar reformas na relação Estado-sociedade, de forma a instituir o controle público do Estado, de um lado e a retomada, por outro, da força constitutiva da política roubada pela força normativa do capital financeiro.

Um dos caminhos para a construção dessa nova democracia estaria no retorno à participação política, o que foi inicialmente dado pela instauração de novas práticas, como por exemplo, a criação de conselhos, associadas a práticas já existentes, tais como a manutenção de uma política de ajuste fiscal corroborada por um movimento político que, não sendo exclusivo do Brasil, é a marca de vários países democratas, a saber: a construção de um cenário que garanta o exercício da governança. Isto se mostra necessário num momento em que o Estado, após ter passado pela crise que pôs em xeque o bem-estar social, vem sendo questionado por seu formato neoliberal, gerando uma crise de legitimidade²² porque tanto a esfera pública quanto a privada não conseguiram conter o crescimento da pobreza e da desigualdade social. Assim, a crise é ampliada por um acentuado desinteresse pelos caminhos da política, fazendo com que o exercício do voto tenha se tornado a expressão máxima do exercício democrático sem que, contudo, haja uma participação mais efetiva nas ações políticas que guiam os passos de um governo.

Diante desse cenário, a idéia de governança ganha espaço. Segundo Calame; Talmant (2001, p. 21), a governança “é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas se gerirem, em um movimento voluntário”. Alinhada a este conceito, estaria, portanto, a noção

²² Volto a citar a constituição da legitimidade que, segundo Levy (1999), é composta por uma situação e um valor. A situação é a aceitação do Estado pela sociedade e o valor, é o consenso obtido por parcela significativa da população. Segundo Genro (2000), tais características devem ser a base para a reformatação do Estado, no entanto para tal, valor e consenso devem ser analisados face à sociedade contemporânea e todas as suas peculiaridades.

de uma participação mais ativa, através de instrumentos políticos cuja ação vai além do exercício da democracia representativa, pautada no ato de votar. O essencial não seria a coerência de uma ação estatal, mas, antes, sua pertinência, a qual é medida “pela qualidade dos diálogos travados entre as instituições públicas com a sociedade, pela adaptação das respostas públicas à demanda social, mais que pela qualidade da coordenação interadministrativa” (CALAME; TALMANT, 2001 p. 40). Uma espécie de sintonia entre sociedade e ações públicas é o que se deseja conseguir com a governança, e isso requer uma ação diferenciada da sociedade para com o Estado. Um dos caminhos encontrados nessa direção no Brasil, foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em 2003, no primeiro dia do Governo Lula.

Segundo a norma que o criou, o Conselho é “órgão de assessoramento do Presidente da República (...) na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento (BRASIL, Decreto 4744, de 16 de junho de 2003).

Constituindo um novo órgão do governo, o CDES tem reuniões a cada dois meses, cuja pauta é proposta pelo Presidente, também responsável pela escolha dos conselheiros²³. Com uma forte natureza consultiva, este Conselho, que tem representantes de vários segmentos²⁴ da população brasileira, conseguiu, em seu pouco tempo de existência, colocar, num mesmo espaço, empresários e líderes de movimentos sociais como entes responsáveis pela análise e pela discussão de determinados aspectos da realidade brasileira. Este feito, vale ressaltar, alinha-se a uma idéia que, associada ao funcionamento do CDES, dá sustentação à governança, a saber: concertação.

A idéia de concertação utilizada no CDES é, antes de tudo o sinônimo de uma ampla democracia, na qual todos os setores devem opinar para que se possa chegar a um consenso acerca dos temas debatidos pelo Conselho. Seguindo esta linha de trabalho, o CDES vem

²³ Segundo Kowarick (2003, p. 3) sobre a indicação dos conselheiros, vale destacar que esta “não obstante estar fortemente referenciada na representação social e econômica, tem como princípio a escolha de um nome enquanto pessoa física, pois, mesmo se deixar de ter um cargo em uma entidade, continuará como membro do CDES”.

²⁴ Atualmente existem entre os membros do CDES: 45 representantes do empresariado, 18 representantes dos movimentos sociais, 13 representantes de entidades trabalhistas e 14 personalidades. Este *mix* de setores representados dá ao CDES uma peculiaridade não existente em conselhos de outros lugares do mundo. FLEURY (2004), comparando o CDES a outros conselhos, como os da África do Sul e da Áustria, por exemplo, assinala que a maioria funciona através de câmaras setoriais voltadas para questões trabalhistas e outras que lhe afetam, como aquelas relativas ao desenvolvimento regional, financeiro, questões internacionais, econômicas e sociais. Como explicitado na definição da missão do Conselho da Holanda (SER- *Social-Economische Raad*), sua tarefa principal é aconselhar o governo sobre temas de natureza econômica e social, de acordo com os objetivos de crescimento econômico balanceado e desenvolvimento sustentável com a maior participação dos trabalhadores, com vistas a uma distribuição justa de renda.

produzindo documentos base referentes a diversos temas como a reforma da previdência, cuja aceitação pelo Executivo esteve em torno de 70% do que foi proposto, e as cartas de concertação²⁵ referentes a setores estratégicos do país que devem passar por reformulações.

Apesar da experiência contemporânea do CDES poder ser associada a um formato de governar já realizado em outros países e até em escala continental²⁶, não é a primeira vez que isso acontece no Brasil. Durante o Império, um Conselho de Estado foi criado e composto por uma elite política que aglutinava integrantes dos partidos liberal e conservador, os quais orbitavam em torno do Poder Moderador. A este Conselho cabia opinar e elaborar decretos que auxiliariam o poder central na tarefa de governar o país. Diante disso, afirma-se que os Conselhos do Império e da República pouco se assemelham, a começar pela constituição de cada um: sendo extremamente elitista, o Conselho imperial estava claramente a serviço do imperador, ao passo que ao CDES cabe o difícil papel de ponte entre as demandas dos diversos setores da sociedade e o papel a ser desempenhado pelo Estado, diante destas.

Nessa tarefa para conquista da concertação e, conseqüentemente, da governança, dois elementos se mostram essenciais: as parcerias e a articulação dos espaços e dos tempos (CALAME; TALMANT, 2001). Em ambos os elementos, uma participação diferenciada e mais ativa se faz necessário, especialmente quando se trata de um alinhamento de ações de curto, médio e longo prazo acerca do trabalho estatal.

No caso do Brasil contemporâneo, o CDES ao organizar os documentos de reforma da previdência e reforma do trabalho, conseguiu unir e avaliar pontos de vista diferenciados envolvendo diversos setores da sociedade, propondo uma reforma, ainda que carente em alguns aspectos, nascida do consenso entre os participantes do Conselho. Tal fato faz com que a regulação proveniente da ação estatal realizada com base nesses documentos possa ser caracterizada como uma “regulação responsável”, visto que pautada em consensos, foi além dos interesses de uma única classe ou grupo. Em outras palavras, é possível se afirmar que o trabalho desenvolvido através de conselhos como o CDES abre espaço para que o Estado não apenas regule, mas possa exercer esta tarefa, respeitando e apontando ações que devem primar pelo interesse público, resguardando-se a caracterização e a história dos entes envolvidos.

²⁵ No total foram aprovadas cinco cartas, quais sejam: 1. Ação Política para a Mudança; 2. Ação pelo Progresso e Inclusão Social; 3. Fundamentos de um Novo Contrato Social; 4. O Desafio da Transição e o Papel da sociedade: A Retomada do Desenvolvimento; 5. Caminhos Para um Novo Contrato Social.

²⁶ Analisando as experiências dos Conselhos, Trindade (2003, p. 77), coloca que: “trata-se, pois, de uma instituição consolidada por meio de várias experiências e está contribuindo de forma institucionalizada para a discussão de reformas que, por sua natureza complexa e por seus efeitos econômicos e sociais, necessitam de uma concentração social”.

As ações de um Estado que tem tal órgão como uma espécie de consultor direto da Presidência da República podem indicar, dentre outras coisas, que o formato de Estado Neoliberal puro não se adequou ao Brasil, visto que a existência de um conselho com tais características não apenas solidifica outro tipo de relação entre Estado e sociedade, como também exige uma nova concepção e uma maior participação e consciência de política, práticas esvaziadas em governos neoliberais, segundo os quais o mercado é o grande orientador dos rumos a serem seguidos.

Nesse contexto, pode-se compreender que o formato de governar através de órgãos colegiados e com forte sentido de responsabilização coletiva foi aplicado pelo atual governo, ainda que num formato mais específico, a determinado aspecto da gestão da educação superior, por meio de um novo desenho das funções de avaliação e regulação das instituições e cursos de educação superior. Com a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), a avaliação da educação superior ganhou não apenas um lugar de destaque no conjunto das políticas estatais, como também teve assegurada a possibilidade de sua organização e realização de uma maneira distinta do que havia até então. Composta por:

1 (um) representante do INEP; 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior; 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior; 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior; 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior; e 5 (cinco) membros indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior” (BRASIL, Lei n 10.861, art. 7º),

a CONAES é o órgão colegiado responsável pela coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Foi pautada nessa constituição e, conseqüentemente, abrigando opiniões diferenciadas sobre conceitos e formas de avaliação e de regulação da educação superior que a CONAES conseguiu, pela primeira vez nos quase duzentos anos de ES no Brasil, construir instrumentos de avaliação, cujo formato passou pelo crivo de representantes que estão diretamente envolvidos com a IES: alunos, professores, funcionários e dirigentes²⁷. Ao criar os documentos orientadores da avaliação da ES, a CONAES diferenciou avaliação de regulação, estabelecendo uma interface entre ambas e abrindo espaço para que o Estado realizasse a sua

²⁷ Vale ressaltar que durante todo trabalho de preparação do SINAES, a CONAES promoveu audiências públicas nas quais foram discutidas as diretrizes do processo de avaliação da educação superior no Brasil.

parte com a já citada “regulação responsável”; assim, definiu órgãos envolvidos, funções e formatos da regulação, todos associados à avaliação e ao conseqüente objetivo de se construir uma educação de qualidade.

Ao abrir espaço para essa experiência através da ação da CONAES, o Estado não apenas estimulou uma maior participação das IES em todo processo de concepção da avaliação, como também soube ouvir os anseios da academia que não se viu obrigada apenas a preencher formulários eletrônicos de um programa nitidamente regulador. É sabido que houve uma intensa aproximação com as IES, através da realização de oficinas de auto-avaliação²⁸ feitas por todas as regiões do país, e nas quais, aquela que talvez seja a principal fase de todo esse processo de avaliação, foi amplamente discutida, a saber: a auto-avaliação institucional. Nesses encontros, Trindade (2005) definia que as principais metas do SINAES e preocupação prioritária da CONAES eram: 1) assegurar que o SINAES seja uma política de avaliação de Estado, visando a melhoria da qualidade das IES com autonomia, face às legítimas políticas dos governos; 2) aperfeiçoar o SINAES através de processos de meta-avaliação e reinício de um novo ciclo de avaliações; e 3) contribuir para definição de políticas de educação superior. Estava explícita, nessa fala, a preocupação com a qualidade e, junto a essa, o desenvolvimento de um processo de avaliação que assegurasse a autonomia das IES, relacionada à sua missão e responsabilidade social. Ao mesmo tempo, destaca-se a concepção e implantação do SINAES de forma tal que o mesmo seja uma política de Estado.

O atual contexto revela que Estado brasileiro está longe de poder ser rotulado exclusivamente como um Estado Neoliberal, ainda que pese o forte ajuste fiscal que recai sobre o país. Suas ações na área da previdência, da manutenção e ampliação de programas sociais, a estagnação nos processos de privatização e, sobretudo o exercício do governo através da contribuição de um conselho como o CDES e os conselhos das diversas áreas setoriais, propiciam o desenvolvimento de ações que retiram o mercado do foco central na sociedade, ao tempo em que permite ao Estado a retomada de uma presença mais ativa em alguns campos, tais como a educação²⁹.

²⁸ Nos anos de 2005 e 2006 a CONAES realizou oficinas para a Auto-avaliação nas diferentes regiões do país, reunindo as IES por número de alunos e diversificação institucional e discutindo todo processo do SINAES, desde a auto-avaliação.

²⁹ No site do CDES, existe uma significativa quantidade de textos no formato de artigos ou de estudos que indicam as áreas para as quais o Conselho vem debatendo e propondo a necessidade de ações. No caso da educação pode-se citar o trabalho “Erradicar o analfabetismo e acabar com o apagão educacional” do Conselheiro Antonio Neto e “Hora de pensar na educação”, da Conselheira Milú Vilela, para citar alguns trabalhos.

Através de órgãos colegiados, a sociedade não apenas garante a sua participação para além do voto, como também abre espaço para que uma parceria mais ativa com o Estado seja estabelecida. Ao mesmo tempo, o próprio Estado encontra fundamento para a execução de suas práticas, as quais, fundamentadas em atos de concertação, podem gerar uma regulação que seja reflexo do interesse público.

2.2 REGULAÇÃO

Regulação – Etímol. [De regular3 + -ção.] S. f. 1. Ato ou efeito de regular(-se). **regular3** - [Do v. lat. *regulare*.] V. t. d. 1. Sujeitar a regras; dirigir, regerar. 2. Encaminhar conforme a lei. 3. Esclarecer e facilitar por meio de disposições (a execução da lei); regulamentar; 4. Estabelecer regras para; regularizar: 5. Estabelecer ordem, parcimônia, em; 6. Acertar, ajustar; 7. Conter, moderar, reprimir: 8. Conformar, aferir, confrontar, comparar: V. int. 9. Estar conforme; trabalhar ou funcionar com acerto, precisão, regularidade. (HOUAISS, 2005, p. 2418)

Considerada função precípua do Estado, a regulação começou a se solidificar no mundo ocidental quando, em meio ao caos de normas³⁰ existentes no período de declínio da Idade Média³¹, o Direito Romano passou a ser o instrumento utilizado para organizar a vida em sociedade.

A instauração de um ordenamento jurídico³², com o objetivo de atingir a todos da mesma forma, através de um conjunto de normas unificadas, fez com que, durante a organização dos Estados nacionais europeus, o direito exercesse um papel crucial, representando uma possibilidade de igual tratamento e de ascensão para aqueles que, num mundo regido pelo comércio e pelo contrato, começavam a deter o poder econômico, sem ainda ter acesso ao poder político.

Foi nesse cenário que prevaleceu até o século XVI o *jus commune*, “um corpo único de leis e de textos jurídicos, uma linguagem jurídica comum e um método comum de ensino e

³⁰ Segundo Santos (2000, p. 121), a existência de vários ordenamentos jurídicos na Idade Média, tais como o ordenamento real e o ordenamento eclesiástico, fazia com que uma pessoa pudesse recorrer e ao mesmo tempo, estar sujeita a diferentes conjunto de normas. Ao mesm tempo, “ a ausência de regras explícitas de delimitação dos diferentes direitos, tornavam o ‘sistema jurídico’ complexo, pesado, caótico e arbitrário”.

³¹ Convencionou-se localizar o período de declínio da Idade Média entre os séculos X e XV. Esse caos de normas referentes a tal período é registrado a partir do século XII.

³² O conceito de ordemaneto jurídico segue aqui o sentido dado por Bobbio (1999), para quem uma definição muito geral de ordenamento jurídico concentra-se na concepção deste como um “conjunto de normas” (p.31) que têm dada validade. Esse conjunto, por sua vez, é organizado segundo algumas especificações, tais como: (a) fonte (instância de onde a norma originária e a partir da qual ela é fundamentada); (b) hierarquia (qual norma é a executiva e qual é a produtiva); e (c) tipologia (lei, decreto...), para citar algumas.

erudição” (SANTOS, 2000, p. 122), propiciando um sistema diferenciado do existente na Idade Média, e que se mostrava a serviço dos interesses daqueles que pregavam mais desenvolvimento nos Estados nascentes.

A aceitação desse conjunto de regras comuns fez com que não apenas as práticas da Idade Média fossem derrubadas, como também inaugurou uma tradição na qual o direito assumiu um papel de destaque na constituição e no funcionamento do Estado moderno europeu. Exemplo disso foi o fato de diplomatas, conselheiros reais e juízes, formados em direito na Universidade de Bolonha, terem monopolizado a administração pública e o sistema judicial em toda Europa. (SANTOS, 2000).

Associado, pois, ao Estado e ao seu funcionamento, o exercício de regulação serve para definir ações que visam atender a finalidades previamente definidas e que se apresentam através de normas e regras a serem seguidas. Com tal perfil, a regulação desempenha um forte papel de controle sobre determinados elementos relacionados ao Estado e sua atuação junto à sociedade.

De acordo com Barroso (2005, p. 728), o significado de regulação teve um incremento com a teoria dos sistemas, apresentando-se como uma função essencial para a manutenção e o equilíbrio de qualquer sistema, visto que, através dela, é possível “identificar perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários órgãos executores”. O exercício de regular serve ao controle, visto que, através de determinadas normas, pode-se equilibrar o funcionamento de um ou de vários setores do Estado.

Nesse contexto, a atuação do direito, junto ao Estado, era dada pela elaboração de um conjunto de normas aptas a um disciplinamento dos vários aspectos da vida em sociedade. Tomando tais considerações e observando que na tradição do direito romano pesa mais o legalismo do que o experimentalismo, a norma - além de ser o meio através do qual o Estado ditava o funcionamento de um setor - tinha o caráter de determinar um comportamento ou um contexto ainda não existente e que deveria ser alcançado³³.

O movimento Iluminista refletiu nas concepções relacionadas ao direito e, conseqüentemente, no formato da regulação exercida pelo Estado. Características como

³³ Para Sander (1995), tal característica do direito romano faz com que, quando aplicado à administração, se crie um sistema fechado de conhecimento integral da administração, fazendo com que a legislação seja antecipatória à vivência, transformando a “num ideal a ser alcançado, em vez de um parâmetro a ser aplicado em circunstâncias concretas”. Como reflexo desse fato, a administração da educação mesmo tendo modificado seus objetivos, forma de ação e concepções, parece ainda ter parte de seus processos relacionada a atividades que se concentram na mera observância do cumprimento da lei. Em outras palavras, pesa mais o cumprimento de tarefas burocráticas do que a construção de uma mudança de comportamento que seja traduzida em melhoria.

formalismo técnico e coerência lógica passaram a estruturar as bases do direito, assumindo o lugar da autoridade, racionalidade e ética que sustentavam o direito romano. Como resultado dessas mudanças, Santos (2000, p. 124) afirma que “o potencial emancipatório do direito romano, que o colocara no centro dos debates na Europa no século XII, perdeu-se quando, segundo as palavras de Ilhering, a ciência jurídica se transformou em matemática”.

O direito cientificado alinou-se à tradição positivista, fazendo com que a regulação social se tornasse “científica para ser maximizada e para, de passo, maximizar o esquecimento da ética social e política que, desde o século XII mantivera viva as energias emancipatórias do novo horizonte jurídico” (SANTOS, 2000, p. 124).

A quebra dessa energia emancipatória propiciada, dentre outras coisas, pela cientificação do direito, contribuiu para que no século XX a regulação já tivesse dominado as esferas de emancipação que tinham se destacado com o direito romano. A idéia de controle social como algo cientificamente correto e necessário à sociedade foi se concretizando e, ao mesmo tempo, dando ampla margem de ação para o Estado exercer o seu papel, via regulação.

Esta capacidade de o Estado usar a regulação para controlar ou para disciplinar determinado setor da sociedade encontra eco na idéia de controle social trabalhada por Foucault (1987), que enfoca a existência de uma força disciplinar capaz de adestrar a sociedade como um todo, tendo como base o poder e a punição.

Associada à legislação, a regulação, enquanto instrumento para garantir o bom funcionamento desse controle social disciplinador, apresenta como característica o exercício do poder e da punição. As representações dessas características, no entanto, assumiram nuances diferenciadas e diretamente alinhadas com o formato e a concepção de Estado em voga. Junto a esse aspecto, segundo Barroso (2005), é possível identificar três dimensões de regulação de sistemas sociais: a regulação institucional, normativa e de controle; a regulação situacional, ativa e autônoma; e a regulação conjunta.

Interessante a esse estudo vem a ser o conceito da regulação institucional, normativa e de controle, a qual se apresenta como “o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detêm certa autoridade” (MAROY; DUPRIEZ *apud* BARROSO, 2005, p. 730). Trabalhando com tal concepção, tem-se uma regulação pautada no controle de determinados atores sobre a atuação de outros, sendo os primeiros detentores de uma autoridade legítima capaz de sustentar tal ação. Daí a existência de diversas finalidades e modalidades de regulação, associadas aos atores envolvidos. No caso da relação com a ES,

esse exercício de regular vem garantindo ao Estado um controle mais rígido sobre as IES públicas e privadas, reforçando a idéia de que o ato de regulação está historicamente associado à obtenção de um funcionamento correto daquilo que é seu objeto de ação. No entanto, a concepção que sustenta um Estado realizador de atos regulatórios vem dando tons diferenciados a esta idéia de “funcionamento correto”. Os anos 1990 e a onda neoliberal espalhada pelo mundo dito democrático trouxeram à tona outros aspectos associados à regulação, tais como qualidade, avaliação e prestação de contas.

No Estado de Bem-Estar Social, a regulação, exercida através da emissão de normas que definiriam o funcionamento de um dado setor, fundamentava-se num exercício da comprovação de que aquela norma estava sendo cumprida. Reproduz-se, com isso, a idéia do “funcionamento correto”, pautado na ação de um conjunto de aparelhos de inspeção responsáveis por tais verificações. Naquele momento, caracterizavam, portanto, a regulação: (a) a imposição de comportamentos e normas a serem seguidas através da emissão de ampla legislação; (b) a fiscalização estatal através de órgãos de inspeção e de verificação; e (c) a imposição do controle e de punições.

Toda essa caracterização da regulação faz com que, segundo Martins (2005, p. 41), a mesma possa ser concebida a partir da união de três dimensões: normatização, verificação e controle. Para este autor, ação regulatória

é função precípua do Estado ao qual cabe fixar as normas de organização e funcionamento, bem como verificar e assegurar o seu fiel cumprimento (...) Na primeira dimensão (a normatizadora) são estabelecidos os contextos e as condições gerais nas quais se desenvolverão as duas outras dimensões. Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso e é o que estabelece os rumos a serem seguidos na regulação, tanto em processos de verificação quanto de controle.

Sob os auspícios do Neoliberalismo, no entanto, a regulação reafirma seu peso enquanto uma ação do Estado, porém ganha nuances diferenciadas. Assim, cria uma nova roupagem para as atividades de verificação e de controle, além de se relacionar a outras ações. Nesse cenário, ao Estado, em fins do século XX, não cabe mais participar ativamente da economia, sendo dele cobrado, apenas, a criação de condições para que o setor privado que atua com insumos públicos possa comprovar eficiência e mostrar a qualidade dos serviços que presta.

As referências que lastreiam todo esse contexto, quando associadas ao campo educacional, passam por duas concepções de regulação inseridas no final do século XX e princípio do século XXI. Uma primeira concepção alinha-se à idéia de modernização da gestão da educação, rompendo-se com os moldes de uma administração mais centralizada e

burocratizada. De acordo com Barroso (2005, p. 732), a associação da regulação a práticas mais modernas de gestão levou a uma administração pública que “substitui um controle direto e *a priori* sobre os processos por um controle remoto e *a posteriori*, baseado nos resultados”. Para que tal modelo se concretize, é necessária a existência de órgãos autônomos integrantes do sistema que está sendo modernizado. Segundo o autor, esse formato de regulação vem ocorrendo em países como Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido. Nesses locais, o Estado não se retirou do campo educacional, no entanto, definiu as orientações a serem seguidas; regula, avalia e monitora, através de determinadas instituições, o cumprimento a essas orientações, bem como o respeito aos resultados determinados. No caso da ES, nos países citados, foram criadas, por exemplo, agências avaliadoras e credenciadoras que definem o que deve ser realizado a cada ciclo e de acordo com cada instituição.

A segunda idéia à qual a regulação está associada é a da desregulação. No entanto, o que há na base desse conceito é a concepção de que o Estado não deixa de regular; apenas rompe com modelos tradicionais de intervenção estatal em campos como a educação, por exemplo. Sobre tal fato, principalmente em países de tradição anglo-saxônica onde se verificam mudanças políticas de cariz conservador e neoliberal, “o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada, através da criação de quase-mercados” (BARROSO, 2005, p. 733). De responsável pela oferta de determinados bens, o Estado passa à regulação destes que passam a ser oferecidos pela via privada e regulados por agências também privadas. No caso da ES, a regulação, assim estruturada, passa a ser um aspecto complementar à privatização, ainda servindo como instrumento de controle do Estado, porém, por vezes assumindo as características exigidas pelo mercado e por vezes sendo realizada por agências próprias deste.

Analisando estas duas concepções associadas à regulação e, ao mesmo tempo, observando o caminho trilhado pelo Brasil nesse campo, é possível afirmar que aqui a idéia de regular a ES uniu tanto a intenção de colaborar com resultados quanto uma extrema preocupação para a formação dos quase-mercados, mediante um amplo processo de sucateamento das instituições federais de educação superior (IFES) e expansão das vagas pela via privada. No entanto, em parte, os caminhos trilhados foram outros e a experiência começou em outros setores que, com a reforma do Estado na década de 1990, passaram a ter agências reguladoras, porém, ainda vinculadas ao Estado e não à esfera privada. O exercício de regulação persiste, ainda que realizado em outros setores, por agências reguladoras.

No caso da ES, a aplicação dessas idéias foi dada com a reforma realizada na década de 1990, a qual reafirmou o controle do Estado, ao tempo em que pôs em evidência e reforçou a necessidade dos processos de regulação. Ao permitir de maneira intensa a participação do setor privado em atividades que se constituíam atribuições estatais, como a educação, essa reforma dentre outras coisas, veio transformar as relações entre os setores público e privado fortalecendo no cerne desse relacionamento a prática regulatória.

Foi necessário, portanto, a definição de regras relacionadas à gestão, à prestação de serviços públicos e ao uso dos recursos transferidos para o controle da iniciativa privada. Segundo Nunes (2002, p. 23):

A era que se inaugura no Brasil, nos anos 1990, tem significado, magnitude e conseqüências para o aparato estatal do País que são semelhantes àquelas que se atribuem aos anos 30, na constituição do moderno Estado nacional, quando, por sinal, foi criado o primeiro CNE. Inaugura-se a nova relação Estado/economia pela quebra da longeva tradição estadista. A nova era iniciada com abrupta abertura dos portos providenciada por Fernando Collor, desdobrou-se em desmontes vários, seguidos de robusta privatização e de nova política regulatória.

A instauração desse regime, cujo poder maior estaria concentrado nas mãos de agências reguladoras, fez com que, como afirma Nunes (2002, p. 23), tais agências pudessem representar a existência de um “Estado dentro do Estado”, posto que a estas competem

funções do Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos [...] funções do legislativo, como a criação de normas, regras, procedimentos com força legal sob a área de sua jurisdição. [e funções de judiciário] ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações.

Todos esses campos de atuação caracterizam as agências regulatórias como organizações autônomas ligadas ao Executivo. No campo da educação, apesar de alguns movimentos rumo à criação de uma agência reguladora, até o presente momento tal fato não foi concretizado. No entanto, um amplo conjunto de normas expedidas tanto pelo Executivo quanto por órgãos de regulação a ele ligados, desencadeou o que alguns estudiosos chamam de “onda legiferante”. Através desse movimento, a regulação manteve-se presente na pauta de ações das IES, especialmente aquelas que não eram públicas e que foram obrigadas a cumprir um ritual de autorização, credenciamento e reconhecimento, descendentes contemporâneos da autorização e do reconhecimento. Além desses processos, a avaliação das instituições também entrou na lista de ações reguladoras das IES. Em que sentido? Se avaliação é distinta da regulação, qual a relação entre estas duas?

Comparando a ação regulatória realizada pelo Estado de Bem-Estar Social e pelo Estado Neoliberal junto às IES no Brasil, através dos processos de autorização, reconhecimento, credenciamento e reconhecimento, percebe-se que é importante aos dois

primeiros processos a comprovação da existência de determinadas condições. Já no que toca aos dois últimos processos, além da comprovação de existência de determinadas condições, entra em cena a idéia de verificação da qualidade dos serviços prestados, associada a resultados e indicadores a serem alcançados. Esse fato fez com que a avaliação fosse incorporada aos processos regulatórios, devendo estabelecer com estes uma interface. Com isso, afirma-se que a concepção de avaliação, quando praticada através de um desses processos, está diretamente alinhada às concepções acerca da ES defendidas pelo Estado. Em tal análise, pesa o posicionamento acerca de aspectos como punição *versus* correção; emancipação *versus* controle; verificação *versus* avaliação; sentido voluntário *versus* obrigatoriedade, dentre outros.

Adentra-se, pois, o século XXI com um contexto assinalado por uma regulação realizada via normatização e fundamentada na supervisão e avaliação das IES pelo Estado. Nesse cenário, a idéia de regulação tem dois significados: 1) representa uma ação própria ao Estado; 2) é realizada através de um conjunto de processos instituídos pelo Estado, dentre os quais a avaliação se faz presente.

2.3 AVALIAÇÃO

Avaliação – Etimol. [De avaliar + ção.] S. f. 1. Ato ou efeito de avaliar(-se).
2. Apreciação, análise. 3. Valor determinado pelos avaliadores;
Avaliação formativa. 1. Processo de avaliação realizado no decorrer de um programa instrucional visando aperfeiçoá-lo.
Avaliação somativa 1. Processo de avaliação final de um programa instrucional visando julgá-lo. (HOUAISS, 2005, p. 353)

O interesse pelo ato de avaliar começou em outros tempos e espaços. A China medieval já avaliava os funcionários públicos e a universidade ocidental, também medieval, avaliava seus alunos. Dando um salto para a contemporaneidade, percebe-se que do início do século XX até o presente momento a concepção, os objetivos e o formato da avaliação, foram sendo transformados.

No âmbito da educação há registros de que a expressão “avaliação educacional” foi usada pela primeira vez em 1934, por Tyler. De lá até a atualidade, o campo da avaliação foi se ampliando e se complexificando, até se chegar à vinculação desta ao funcionamento das instituições do ensino superior. Nessa jornada um primeiro momento foi a passagem da aplicação de aspectos da avaliação para o campo do trabalho. Essa fase chamada por Barbier (1985), de “racionalização da avaliação”, é caracterizada pela necessidade de identificação de

aptidões em dados indivíduos no mundo do trabalho. Tal qual viria a ocorrer na escola, registra-se a idéia de seleção associada a avaliação.

Nesse caminho, outros dois momentos merecem atenção especial:

- a) quando da criação do Sistema de Planejamento, Programas e Orçamento (PPBS) desenvolvido nos EUA na década 1960, em que a avaliação ganhou espaço institucional no governo norte-americano, sendo, em seguida, exportada para outros países;
- b) no momento do rompimento com o modelo de estado *keynesiano* e a entrada na esfera neoliberal.

Sobre o primeiro momento assinalado pelo programa desenvolvido pelos norte americanos por volta de 1965, coloca-se que:

Era tão grande a importância atribuída às avaliações segundo essa metodologia³⁴, que precisou ser criada a Subsecretaria de Avaliação de Programas, da qual se encarregaram economistas e auditores com experiências anteriores no Departamento de Defesa (HOUSE, *apud* DIAS SOBRINHO, 2002, p. 23)

O resultado de tal prática teria sido a impregnação do espírito militar e positivista nesse sistema de avaliação, o qual, em seguida, foi vendido para vários países da Europa, como o Reino Unido e a França. Porém, o relacionamento com tal proposta não é duradouro e constata-se que:

Na Europa, entretanto, esse modelo de avaliação foi logo ultrapassado e até mesmo completamente abandonado alguns anos depois. De qualquer forma, essa foi a racionalidade que orientou os primeiros processos de avaliação conduzidos por alguns países europeus e inspirou algumas orientações em administração pública, inclusive no Brasil. Mesmo que superada a metodologia norte-americana do PPBS, a racionalidade técnica, instrumental e economicista e a aceitação geral da exigência da inspeção financeira continuam a orientar as práticas avaliativas em muitos países de diversos continentes. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 45)

A associação da avaliação à construção de um Estado em que a racionalidade e junto a ela a objetividade se fazia presente fez com que o exercício de avaliar assumisse, de uma vez por todas, um papel de destaque no mundo contemporâneo. Dessa forma, o anseio por racionalidade ultrapassou fronteiras históricas, manteve-se em alta e fez com que a avaliação, tal qual o tempo e o espaço comprimidos da contemporaneidade, ganhassem outra roupagem e significado a partir do rompimento com o modelo de Estado de Bem-Estar Social.

Associada à idéia de resultados, a avaliação sempre foi objeto de estudo e, a depender do objetivo que se propusesse a atingir, assumia formatos variados. No século XX, por exemplo, com o objetivo de medir resultados através da aplicação de testes educacionais, a avaliação mostrava-se mais quantitativa, observando-se a comparação entre a diferença dos

³⁴ Sobre as bases em que se fixavam essa metodologia de avaliação, Dias Sobrinho (2002) assinala a presença de idéias vinculadas ao positivismo, objetivismo, a mensuração e quantificação.

resultados obtidos e os indicadores definidos pelo Estado. O uso era feito através da elaboração de políticas que levassem ao alcance dos resultados desejados.

No entanto, a idéia de avaliar também é associada à tomada de decisões. A partir deste objetivo, Stufflebeam (1997) a caracteriza como o processo de definir, alcançar e gerar dados úteis a um julgamento que propicie caminhos alternativos. Um dos meios utilizados para tanto, seria a aplicação de questionários e entrevistas.

Tomando outra concepção, tem-se Barbier (1985, p. 26) que, ao delinear uma linha que separa avaliação da idéia de controle, dentro de um processo de formação, enfatiza que:

Há controlo da formação sempre que nos encontramos na presença de operações que aparentemente não têm outra finalidade senão produzir informações sobre o funcionamento concreto de uma atividade de formação. Há, pelo contrário, avaliação sempre que nos encontramos em presença de operações que têm por resultado a produção de um juízo de valor sobre as atividades de formação.

Pautado apenas na informação, a associação do ato avaliar para se obter o controle em processos de formação não representa a realização de uma análise mais apurada acerca do que estaria sendo avaliado. Há numa avaliação a necessidade do juízo de valor para que, a partir dele, esta possa render frutos e gerar fatos a serem examinados. No entanto, a idéia de se trabalhar tanto com o juízo de valor quanto com a idéia de controle leva à percepção de que avaliação é um conceito polissêmico, com várias faces a serem implementadas e cujas finalidades podem se apresentar de forma diferenciada.

Passível de ser vinculada a diferentes concepções, a avaliação apresenta uma característica em todas elas: não é, jamais, algo neutro; a escolha de uma ou de outra forma de se avaliar, alinha-se, portanto, ao tipo de objetivo que se quer alcançar, realizando-se, com isso, uma tomada de posição. Sendo assim, a avaliação passou a ser um instrumento amplamente utilizado pelos governos em tempos neoliberais, especialmente em nome da garantia da qualidade dos serviços prestados pela iniciativa privada, em áreas concedidas pelo Estado, que através desse instrumento, realiza uma prestação de contas à sociedade. Responsabilizando-se pela realização desse processo, o Estado é traduzido pela expressão “Estado avaliador”, a qual, segundo Afonso (2000, p. 49), significa, em sentido amplo,

que o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas educativos.

Tais aspectos, além de reforçar o culto aos resultados, fizeram com que a idéia de avaliar instituições de ensino superior ficasse relacionada a diferentes concepções e práticas, e

que a percepção desta, enquanto um mero processo verificatório, por vezes tivesse se sobressaído na ação estatal.

Quando associada ao campo educacional, a avaliação pode estar alinhada a um perfil formativo ou apenas regulador, indicando com isso que uso e que resultados se quer deste processo. Nessa área, segundo House (1992), a presença e a utilização de três categorias podem ajudar na compreensão de práticas educacionais, a saber: a cultura, a política e a tecnologia. Assim, uma avaliação fundamentada no aspecto cultural representaria um meio através do qual a imagem de dado grupo que está sendo avaliado viria à tona com maior intensidade, enfocando, dentre outras coisas, os significados e os valores a eles associados. Já um processo de avaliação pautado na observação de aspectos políticos pode demonstrar a capacidade e a relação que tal grupo estabelece com práticas de negociação, participação, suas relações com a hierarquia, poder e autoridade. E por fim, a relação entre o processo de avaliação e os diferentes níveis de tecnologia demonstra como são estabelecidas determinadas relações no, e com o mundo contemporâneo. A avaliação pode contemplar uma dessas categorias, parte delas ou todas.

Uma dessas concepções associa-se a um objetivo retroativo, o qual produz uma avaliação “somativa que vem sendo praticada com a função de prestação de contas (*accountability*). Aqui se enquadram os contratos de gestão, as análises custo-benefício, a gestão por objetivos, as provas de competência mínima e outros instrumentos de classificação, seleção, certificação e medida” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 45). Adotando tal perfil, pode-se dizer que pesam a identificação do alcance de determinados resultados e sua relação com metas pré-estabelecidas. O fundamento desse modelo quando aplicado à ES, apóia-se na idéia de que cada IES deve alcançar determinados índices acerca dos indicadores previamente listados, para que possa assegurar uma relação desses índices com uma noção de qualidade, cuja função final é o alcance de resultados. A avaliação, nesse caso, não se apresenta como um meio, mas quase um fim.

Sob outro ângulo, a avaliação da educação superior assume características mais associadas à identificação de outros parâmetros de qualidade. Exemplo dessa prática é a avaliação voltada seja para uma análise da instituição, seja da formação profissional, também chamada de *accreditation* e realizada em países da América do Norte, da Europa e América do Sul.

Assim, de acordo com Castro (1995) podem ser realizados dois tipos de *accreditation*: a institucional e a especializada. A institucional verifica se as IES são capazes de cumprir o que se propõem; e a especializada trabalha diretamente com a qualidade de cursos e

currículos. Além disso, a *accreditation* institucional é realizada por comissões provenientes de associações de escolas e universidades; já no caso da *accreditation* especializada, os responsáveis estão ligados a associações de profissionais. Em ambos os casos, um aspecto a se destacar: a ausência da direção estatal nesse processo. A *accreditation* realizada em países como os EUA, por exemplo, constituem, portanto, um exemplo de auto-regulação do setor.

O objetivo maior de um processo de avaliação sob o formato da *accreditation* e segundo o que é desenvolvido nos EUA, não seria “controlar a qualidade da Instituição de Ensino Superior, mas sim promovê-la em bases sustentáveis” (CASTRO, 2001, p. 8). E mais, por qualidade “podemos entender sintonia das instituições com elas mesmas e com demandas sociais e necessidades nacionais”(ibidem). A avaliação realizada sob tais perspectivas deveria fazer com que a instituição mostrasse seu potencial e sua capacidade de expandi-lo, com a devida qualidade e respeito ao meio no qual a IES está inserida.

Nesse sentido, a avaliação teria diferentes funções a desenvolver, dentre as quais a função social que, conforme orienta Belloni (1998, p. 38), deve ser pautada

numa sistemática [...] que vise o aperfeiçoamento da qualidade da educação – isto é do ensino, da aprendizagem, da pesquisa e da gestão institucional – com a finalidade de transformar a escola atual em uma instituição voltada para e comprometida com democratização do conhecimento e da educação, assim como com a transformação da sociedade.

As bases, portanto, a serem consideradas num processo de avaliação institucional estariam comprometidas com a proposta de transformação. O ato de regular, diretamente relacionado ao estabelecimento de uma punição, não pode ser caracterizado como um exercício de avaliar; ambos são distintos. Com isso, a avaliação institucional foi aqui caracterizada a partir da união de determinados pressupostos, como o definem Belloni et al. (2003, p. 21), ao associar tal caracterização à reunião de aspectos referentes à avaliação, trabalhados por diferentes autores. Assim, estabelecendo uma aproximação entre a avaliação educacional e a institucional, os autores afirmam:

A avaliação institucional deve buscar uma compreensão da realidade (avaliação iluminativa de Parlet ; Hamilton); deve estar voltada para o processo decisório (avaliação voltada para a tomada de decisão de Stufflebean); deve responder a questionamentos (avaliação responsiva de Stake); pode possibilitar a identificação de mérito ou valor (avaliação de mérito de Scriven).

Alinhados a esta idéia que envolve respeito à identidade institucional e respeito à auto-avaliação estão também outros autores que serão destacados neste texto. Para estes, a concepção de avaliação passa, necessariamente, por duas vertentes: a democracia e a ética. Imbricadas uma na outra, representam os aspectos que podem fazer diferença entre uma

avaliação construída de fora da IES e uma avaliação que nasce da participação e do compromisso democrático daqueles que com ela estão envolvidos. É esta que pode apontar caminhos a serem trilhados exatamente pela capacidade de transformar a partir do conhecimento de determinada realidade. Leite (2005, p. 16) analisa a relação entre avaliação e democracia, enfatizando que “as instituições universitárias, assim como outras organizações sociais, por suas características de autonomia, precisam exercitar as regras pedagógicas do jogo democrático, mediante a Avaliação Participativa”. E, por jogo democrático, vale a lembrança de um significado que extrapola o voto ou a representação, ensejando uma atuação constante e ativa nos processos avaliativos.

A partir desses dados, a idéia de avaliação institucional enquanto uma ação desenvolvida pelo Estado junto às IES foi tratada neste trabalho como um processo que deve se realizar com base nos seguintes aspectos: participação, auto-avaliação, sentido formativo, globalidade, legitimação e busca pela qualidade. Tal processo diferencia-se, portanto, de outros processos de regulação, caracterizados, dentre outras coisas, pela verificação de determinadas condições.

Tomando, pois, tais considerações, e dado que a ação do Estado junto à ES é historicamente iniciada com processos de regulação, passa-se, a seguir, ao estudo das normas que caracterizaram tais processos. Com isso, o capítulo adiante trará o conjunto dos processos regulatórios anteriores à avaliação institucional. Trata especificamente da inspeção científica das faculdades, equiparação, autorização e reconhecimento. Em cada um deles, como afirmado anteriormente, serão apresentados o contexto histórico, os procedimentos de cada processo e os números de sua realização.



Faculdade de Direito de Olinda – passou por Inspeção *Scientífica* das Faculdades.



Universidade Mackenzie – teve Equiparação concedida na década de 1950.



Prédio onde funcionou a Faculdade Católica de Direito do Distrito Federal que teve Autorização concedida em 1940 e Reconhecimento em 1946, quando foi transformada em Universidade Católica.

3 PROCESSOS DE REGULAÇÃO

Processo – Etimol. [Do lat. processu.]. S. m. 3. Maneira pela qual se realiza uma operação, segundo determinadas normas; método, técnica.

Fundamentado nos conceitos anteriormente apresentados, procede-se nesse momento ao estudo do conjunto de processos que de acordo com uma primeira conclusão elaborada ao longo desse estudo, serão tratados como processos de regulação, quais sejam: a inspeção científica das faculdades, a equiparação, a autorização e o reconhecimento de instituições de educação superior.

A relação desses processos com a concepção de regulação foi edificada, pois durante a análise dos mesmos, percebeu-se que:

- a) eram usados como instrumentos de controle do Estado sobre as IES;
- b) sua execução estava diretamente relacionada às ações a serem desenvolvidas por determinados atores submetidos à autoridade estatal;
- c) estavam fundamentados em denso conjunto legal, sendo fruto de uma combinação que envolvia normatização e verificação;
- d) serviam ao Estado mais como um instrumento de legalização das IES do que de legitimação;
- e) pregavam, através do conjunto de normas expedidas, um ideal a ser alcançado, sem que houvesse um foco maior na análise das reais condições de funcionamento de uma IES, bem como, na análise do papel que tal instituição se propunha a realizar no meio onde atua;
- f) serviam aos propósitos de verificação e de comprovação do cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado, sendo esta uma base para a obtenção do direito de expedir diplomas válidos.

Em suma, tais processos que eram aplicados às IES, ainda que não recebessem a denominação de processos regulatórios, traziam em si as três características que, segundo Martins (2005), compõem a regulação, a saber: o controle, a normatização e a verificação.

3.1 INSPEÇÃO *SCIENTÍFICA*³⁵ DAS FACULDADES

Inspeção – Etimol. Do lat. *inspectione*. S.f.1. Ato de observar, de inspecionar; vistoria. [Sin., p. us.: inspecionamento.] 2. Fiscalização, vistoria. 3. Exame feito por inspetor ou por junta inspetora. 4. Cargo de inspetor; inspetoria. 5. Repartição ou junta encarregada de inspecionar; inspetoria. (HOUAISS, 2005, p. 1.625)

3.1.1 Contexto histórico

A instauração da Corte Portuguesa, no Rio de Janeiro, em 1808 e, em seguida, a abertura das Escolas Superiores de Cirurgia e Anatomia naquele estado e na Bahia, proporcionou a incorporação do modelo burocrático e da experiência administrativa portuguesa ao funcionamento da ES no Brasil, com uma diferença: se em Portugal havia universidades, no Brasil, o que predominou durante todo império e parte da república, foram as faculdades³⁶. Nessas escolas, portanto, foram ministrados cursos superiores, todos de caráter notadamente profissionalizante, conseqüência primeira da ausência de uma universidade, combinada ao fato de que era necessária a formação de profissionais para atuar junto ao aparelho estatal que, então, estava sendo implantado no Reino Unido. Com isso, a relação do Estado com a ES, no Brasil, iniciada apenas no século XIX, foi, durante longos anos, estruturada no estabelecimento de normas, decretos em sua maioria, que determinavam desde as disciplinas a serem estudadas até o programa das mesmas.

Um dos processos resultantes desse exercício legal foi a Inspeção *Scientífica* das Faculdades (ISF), instaurada em 1853. Antes disso, no entanto, com o advento da Independência, instaurou-se um Estado Monárquico Constitucional estruturado na existência de quatro poderes: o Legislativo, o Judiciário, o Executivo e o Moderador. A distribuição de papéis, em tal configuração, era assim organizada:

Poder Moderador – exercido exclusivamente pelo Monarca;

³⁵ A grafia de *científica* só será realizada nessa parte do trabalho. Nas outras partes referentes à equiparação, autorização, reconhecimento, credenciamento e avaliação de instituições de educação superior quando este processo for citado, terá a grafia científica, como atualmente, ou será utilizada a sigla referente à sua abreviatura: ISF.

³⁶ A primeira universidade no Brasil só seria criada em 1915, começando a funcionar em 1920. Esta situação era diferente do que havia na América Espanhola, cuja primeira universidade data do século XVI. De acordo com Trindade (2000, p.11), na América espanhola a universidade se implanta logo após a conquista e, até fins do século XVII existe uma rede de 12 instituições de norte a sul do continente. A primeira data de 1538, em Santo Domingo, na América Central e, em 1613 foi fundada pelos jesuítas a sexta universidade, situada em Córdoba na Argentina. O modelo espanhol transplantado não é somente o da velha Universidade de Salamanca, mas, sobretudo da nova Universidade de Alcalá, atual Complutense, e até fins do século XVII domina o padrão tradicional das faculdades de Teologia, Leis, Artes e Medicina.

Poder Legislativo – exercido pelo Senado³⁷ e Câmara dos Deputados;

Poder Executivo – exercido por Ministros de Estado; e

Poder Judiciário – exercido por Magistrados

Durante o Império, os Ministros do Estado que constituíam o Executivo e se encontravam diretamente ligados ao Poder Moderador, ocupavam no ano de 1888 as seguintes pastas: Ministério do Império; Ministério de Estrangeiros; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Ministério da Guerra; Ministério da Marinha; Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Destes, os Ministérios da Justiça e da Fazenda, têm sua criação datada do ano de 1822, juntamente com a Independência; os outros ministérios foram sendo criados no decorrer do Império. A este trabalho importa a ação do Ministério da Justiça e do Império que atuava junto a assuntos da educação superior.

Ainda no século XIX, o governo imperial criou novas escolas superiores, dentre as quais se destacam as escolas de Direito de São Paulo e de Olinda. Além destas, registra-se a criação das seguintes instituições:

- a) Academia da Guarda Marinha, em 1808;
- b) Academia Militar, em 1810;
- c) Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura, em 1816;
- d) Faculdade de Direito – São Paulo e Olinda, em 1827;
- e) Escola de Minas e Metalurgia de Ouro Preto, em 1832.

Estas instituições, naquele período apresentadas nos documentos legais, com a denominação de “estabelecimentos³⁸”, foram criadas através de Cartas Régias³⁹, expedidas e assinadas pelo Imperador. Apesar de ser dado como comum a emissão de normas para regular a ES, nem sempre o que estava presente na letra da lei era cumprido. Exemplo disso foi o fato de que o Decreto 1.169, de 07 de maio de 1853, destinado a definir o estatuto para as faculdades de medicina, segundo Moacyr (1938), não foi executado. No entanto, as normas traçaram o perfil daquilo que o Estado exigia das escolas que ofereciam educação superior e, nesse cenário, a ISF representou um dos primeiros meios através dos quais o Estado estendeu os seus poderes e suas vontades sobre a ES, garantindo, assim, um espaço no qual a verificação acerca do que se fazia presente nos programas de ensino estivesse presente. Os

³⁷ Ao contrário dos deputados que deveriam ser periodicamente eleitos, os senadores eram titulares de cargo vitalício, o que de certa forma, reforçava o poder do Imperador.

³⁸ A concepção de uma escola superior como estabelecimento, nos documentos legais, vigorou até pouco depois do fim da ditadura militar, quando em normas dos anos 1990 passa-se a usar o termo instituição.

³⁹ As Cartas Régias, quando referidas à criação de escolas superiores, continham a denominação do curso, o local de funcionamento, o público que poderia cursá-lo e aspectos referentes ao currículo.

decretos que disciplinaram as ações estatais junto a ISF foram poucos, voltados para as faculdades de Direito e Medicina e sempre oriundos dos Poderes Executivo e Moderador.

3.1.2 Normas e procedimentos

Apesar do número expressivo de cursos, criados durante o Império, nem todos funcionaram de maneira regular e ininterrupta. Destacaram-se, nesse aspecto, as faculdades de medicina e as de direito. Para essas escolas, foi implantada a ISF, num momento em que a estrutura burocrático-administrativa do Estado, a cargo da educação superior, continha o Ministério do Império, as Diretorias das Faculdades e suas respectivas Congregações.

Envolvendo os poucos atores da burocracia do estado imperial que cuidavam da ES, a Inspeção *Scientífica* das Faculdades teve seus procedimentos definidos em quatro normas, a saber:

- Decreto 1.134 de 30 de março de 1853, que deu novos estatutos aos cursos jurídicos;
- Decreto 1.169 de 7 de maio de 1853, que deu novos estatutos às Faculdades de Medicina;
- Decreto 1.386 de 28 de abril de 1854, que deu novos Estatutos para as Faculdades de Direito;
- Decreto 1.568 de 24 de fevereiro de 1855, que continha o Regulamento complementar da Faculdade de Direito, cumprindo o que definia o Decreto 1.386/1854.

Uma atenção especial a esses quatro decretos conduz a algumas observações:

- a) num curto período de dois anos houve a assinatura de quatro documentos que versavam sobre o mesmo tema: os estatutos das faculdades de Medicina e Direito;
- b) desses decretos, três eram destinados à faculdade de Direito, as quais passaram por uma ação mais incisiva por parte do Estado, visto que, para estas escolas, além do Estatuto, foi aprovado o Regulamento.

Criada para disciplinar determinados aspectos do funcionamento das escolas de Medicina e Direito, a ISF no que toca especificamente à sua concepção e aos seus procedimentos instaurados junto a tais escolas pelo Estado Imperial, caracteriza-se nesses quatro decretos, pelo seguinte:

a) para as faculdades de Direito:

Art. 27. Compete à Congregação, além de outras funcções, que por estes Estatutos lhe são incumbidas:

1º. Exercer a inspecção e prover na parte científica da Faculdade, examinando o systema de estudos adoptado e os methodos de ensino seguido nas aulas; e propôr ao Governo e, por intermedio deste, ao Corpo Legislativo, o que julgar conveniente ao progresso das ciências. (IMPÉRIO DO BRASIL, Decreto nº. 1.134, de 30 de março de 1853)

Art. 21. Compete á Congregação, além das outras funcções que por estes Estatutos lhe são conferidas:

1º Exercer a inspecção científica da Faculdade no tocante ao systema e methodo de ensino, aos livros e compêndios seguidos nas aulas, propondo quaesquer reformas ou alterações que forem aconselhadas pela experiência ou pelo progresso das sciencias sociaes e jurídicas.

2º Empregar a maior vigilância a fim de evitar que se introduzão praticas abusivas na disciplina escholar e no regimen de Faculdade; tendo maior escrúpulo na manutenção dos bons costumes e auxiliando o Director no desempenho de suas funcções. (IMPÉRIO DO BRASIL. Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854)

b) para as faculdades de Medicina:

Art. 30. Fica igualmente em vigor para as Faculdades de Medicina o disposto no Cap. 3º do Tit 1º dos Estatutos das de Direito, e mais as seguintes disposições:

[...]

2º. A Congregação inspecionará por meio de commissões nomeadas dentre seus membros, o estado dos gabinetes e estabelecimentos scientificos pertencentes à Faculdade indagando si estão de tal modo organizados que possam preencher os fins para que foram creados; e resolverá sobre as providências que se devam tomar para os levar à perfeição, as quaes o Director executará quando estejam dentro de suas attribuições, e as julgue de utilidade e opportunas; ou, no caso contrário, as submetterá ao Governo para as tomar na devida consideração. A Congregação proporá além disto ao mesmo Governo, regulamentos especiaes, que entender convenientes para os diferentes ramos da Faculdade. (IMPÉRIO DO BRASIL, Decreto, nº. 1.169, de 7 de maio de 1853)

No caso dos cursos de Direito, fica clara a preocupação da inspecção com o sistema de estudo e os métodos de ensino, numa expressa alusão à análise do trabalho do professor em sala de aula. Além dessa característica, às escolas de Direito era dispensada uma forte preocupação com a disciplina escolar, a manutenção dos bons costumes e o comportamento dos alunos⁴⁰, fato relativamente comum, considerando-se que naquele espaço onde estavam sendo formados os futuros políticos do Império⁴¹, estudavam pessoas que como mostra a

⁴⁰ Junto à ISF, nos decretos foi citado e definida a função da Polícia Acadêmica que deveria garantir a disciplina e a ordem dentro e fora das salas, no interior da IES.

⁴¹ Ao mesmo tempo em que tais faculdades rompiam com o chamado pensamento provincial e tentavam, construir uma mentalidade alinhada ao Império brasileiro, formavam os futuros políticos e burocráticos do país. Nesse contexto, estas escolas também eram conhecidas como um espaço quase que natural de formação daqueles que assumiriam algum posto no poder estatal, as “ante-salas do poder”.

história, mantiveram sólidas ligações tanto com a elite do Império quanto os com movimentos republicano e abolicionista, ambos contrários à manutenção da ordem estabelecida.

A fiscalização sobre compêndios e métodos apontava um caminho para que fosse assegurada a formação de uma elite com natural tendência a assumir cargos e papéis de destaque no Império, dando continuidade ao traço patrimonialista do Estado, cujo maior beneficiado era, justamente, essa elite agrária geradora dos alunos que freqüentavam os cursos superiores. Organizava-se, assim, um círculo vicioso que mantinha uma contínua permanência de determinados grupos no poder.

Para as escolas de Medicina, a condição e o objeto que levava à inspeção científica eram outros. Nestas escolas, deveria ser ressaltado o trabalho de uma Comissão para que fossem analisados os espaços específicos daquela faculdade, buscando-se detectar a qualidade e as condições de uso dos mesmos. O foco, portanto, era o exame da infra-estrutura existente e não o método e sistema de ensino adotados. Os alvos eram as condições dos laboratórios, dos gabinetes e das salas e sua relação com o objetivo a que se propunham.

Diferenças a parte, nas faculdades existentes, fez-se presente a atuação da Congregação que, se nas escolas de Direito relacionava-se ao trabalho de todos os professores, na faculdade de Medicina era representada por uma comissão. Destarte, o traço de controle exercido pelo Estado Imperial sobre as escolas superiores através da ISF, funcionava, fundamentalmente, após a análise do trabalho dos docentes que, avaliando tanto suas condições de ensino, quanto seus métodos, programas e compêndios utilizados, poderiam sugerir modificações. Porém, tais sugestões deveriam passar pelo crivo do Imperador, mantendo-se, mesmo com essa “liberdade” dada para a escolha de métodos e compêndios, a vigilância para que em sala de aula fosse garantida a conservação da ordem estabelecida.

Mesmo sob tais condições, para Cunha (1980), este papel desempenhado pelos docentes pode ser interpretado como um sinal de certa autonomia exercida pelas faculdades junto à burocracia estatal, ainda que com o controle do Estado, representado, dentre outras coisas, (a) pela possibilidade de interferência do Poder Moderador, a quem cabia decidir que sugestões deveriam ir ou não à Assembléia Legislativa; e (b) pela votação obrigatória da Assembléia sobre temas referentes aos cursos e faculdades. Este formato dado à ISF, demonstra que a idéia de autonomia não era algo presente nos documentos legais de então, passando a ser citada apenas no século XX.

Em 1855, atendendo ao disposto em um novo Decreto, as Faculdades de Direito, tiveram um Regulamento Complementar em vigor. Relacionado a ISF, esse documento, no seu artigo 244, definia que:

Art. 244 [...]

Cada Lente Cathedrático apresentará à Congregação no 1º dia util do mez de Março, para ser por ella approvedo o programma do ensino de sua cadeira.

Este programma, depois de adoptado, com modificações ou sem ellas, não poderá ser alterado senão por deliberação da Congregação.

Art. 245. O Director deverá remetter ao Ministerio do Imperio até o dia 8 de Abril huma copia dos programmas adoptados para as diversas aulas, e dará parte qualquer modificação que nos mesmo se fizer. (BRASIL, Decreto nº 1.568, de 24 de fevereiro de 1855)

Esta determinação acirra o controle sobre o programa ensinado nas escolas de Direito, reforçando a idéia de fiscalização exercida pelo Estado, o que diminuía cada vez mais a “certa autonomia” antes citada. Ao mesmo tempo, é inserido um outro ator nesse processo: o Ministério do Império, repositório dos referidos programas. Todo esse cenário é característico do Império, no qual, segundo Carvalho (1981, p. 67),

[...] o governo central manteve sempre estrita supervisão das escolas superiores, particularmente as de direito. Diretores e professores eram nomeados pelo ministro do Império, programas e manuais tinham que ser aprovados pelo Parlamento. Os relatórios ministeriais estão sempre cheios de comentários, críticas e sugestões referentes a essas escolas, donde resultavam freqüentes reformas.

O fato de o Poder Central ser o grande ente responsável pela ES, não foi aceito com parcimônia pelas Assembléias Provinciais. Assim, naqueles espaços foram realizados vários debates sobre a exegese do artigo 10 do Ato Adicional de 1834. Segundo este artigo, foi definido ser competência da Assembléia Provincial legislar “sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-las, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral” (BRASIL, Ato Adicional de 1834, art.10. Grifo meu). A partir de tal norma, apesar de diferentes exegeses⁴², prevaleceu a

⁴² É importante registrar o debate que ocorreu acerca desse artigo sobre o qual uma outra compreensão define que: “Quando muito poder-se-ia dizer que não era evidente no Ato Adicional a competência das Províncias legislarem além do ensino primário pela proibição expressa de o fazerem quanto a Faculdade de Medicina e a Cursos Jurídicos. Mas, o aposto ‘academias atualmente existentes’ parece indicar que para novos estabelecimentos, não criados por lei geral, também as Províncias poderiam legislar cumulativamente sobre o ensino superior.[...] Entendeu-se abusivamente que a educação elementar se tornara privativa das Províncias e que ao Governo da Monarquia deveria caber tão-somente o ensino secundário e superior. Para o fim do Império, vozes autorizadas [...] se rebelaram contra essa exegese, feita tradicional. Mas em vão”. (BITTENCOURT *apud* NAGLE, 2001, p. 357). Alinhado a essa compreensão do artigo 10, está Carvalho (1980, p. 41), que analisando o papel do Estado Imperial junto à educação superior afirma: “Após o Ato Adicional de 1834 a educação superior se tornou responsabilidade tanto do governo como dos governos provinciais, mas nenhuma escola superior foi criada pelas províncias durante o Império, reproduzindo-se internamente efeito semelhante ao buscado pela política colonial na centralização e homogeneização da formação das elites”.

definição de que às Assembléias Provinciais cabia a responsabilidade pela educação primária e média nas províncias e à Assembléia Nacional, as ações sobre a educação primária e média, na Corte e superior, em todo país. Fazendo pouco uso dessa sua prerrogativa, a Assembléia reforçou o poder do Imperador, abrindo espaço para o que o mesmo agisse definindo as regras para a ES.

3.1.3 Atores e Arenas

Analisando-se todo esse cenário, existem, portanto, os seguintes atores e arenas relacionados à ISF:

- Congregação – responsável pela análise de compêndios, programas e laboratórios, bem como pela elaboração de providências a serem tomadas sobre tais assuntos;
- Faculdades – responsáveis pela análise e realização ou não, das providências sugeridas pela Congregação. Era a ponte entre a Faculdade e o Ministério da Justiça e Negócios Interiores e Poder Moderador;
- Poder Moderador – recebia, via Ministério, as sugestões elaboradas pela Congregação e já analisadas pela Direção;
- Assembléia Nacional – deveria criar projetos e votar acerca das sugestões originadas da ISF realizada pela Congregação.

Essa estrutura, quando visualizada por Cunha (1980, p. 108), é traduzida com a seguinte descrição:

As faculdades faziam parte da burocracia do Estado, mas localizavam-se na sua *periferia*, tendo seus integrantes maior autonomia do que aqueles situados no *núcleo*. Desse modo, montou-se um sistema de relações entre o núcleo da burocracia do Estado, representado pelo Imperador e o ministro do Império e controladas pelo e a *periferia* (os professores), a fim de que as atividades da periferia pudessem ser controladas pelo *núcleo*, mantendo-se, entretanto, certa autonomia. (Grifos do autor)

Estando sob a responsabilidade da Congregação das Faculdades de Medicina e Direito, a ISF era realizada, enquanto processo, com as ações do Diretor da Faculdade, do Imperador e, por fim, e quando necessário, do Legislativo. No entanto, é preciso destacar que mesmo sendo a Congregação o ente que definia o conteúdo e as informações resultantes de uma ISF, o Diretor também tinha um papel de destaque, visto que o mesmo definia o que, fora da sua alçada, poderia ser enviado ao Governo. Além disso, ao Diretor cabia julgar se as providências sugeridas pela Congregação eram oportunas ou não. Analisando esse “poder” dado à direção, Cunha (1980) coloca que:

Se a autocensura e a autodisciplina dos professores não bastassem, seria empregado o poder que os estatutos conferiam ao diretor de voto de qualidade. O diretor, agente

do *núcleo* da burocracia do Estado, se vencido, podia deixar de cumprir as decisões da congregação se as julgasse “ilegais ou injustas”. A seu pedido, o próprio *núcleo* resolveria a questão (*idem*, 1980, p.109)

Utilizando dessa brecha na legislação, o Estado ficava a par do que ocorria no interior das escolas superiores de Medicina e de Direito. Ao mesmo tempo, estabelecia com estas instituições um vínculo de ligação privilegiando, de certa forma, a fala dos professores, através do definido pela congregação, sem perder, no entanto, o controle sobre as mesmas.

A ação do Estado representado pelo Poder Moderador ainda se faz presente, se se considerar que, durante o Império, mesmo sendo determinado que cabia à Assembléia Nacional legislar sobre a ES, observa-se que os documentos expedidos sobre esse tema eram assinados pelo Imperador e pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, não sendo mencionado qualquer tipo de chancela da Assembléia.

Representando, portanto, uma espécie de primeiro estágio no exercício de controle do Estado sobre as instituições de educação superior, a Inspeção Científica das Faculdades ao ser realizada por integrantes da própria escola não gerava nenhum tipo de punição previsto em lei para o seu não cumprimento. No entanto, a chancela do Estado acerca dos programas era fundamental ao funcionamento das escolas, especialmente às faculdades de Direito. Com isso, a ação regulatória do Estado através desse processo, concentrou-se basicamente, na emissão e verificação do cumprimento das disposições presentes nos Decretos anteriormente estudados e que definiam todos os tipos de ações e de comportamentos a serem seguidos nas escolas, tanto por professores quanto por alunos e funcionários, além de aspectos dos cursos, que deveriam ser observados pela Congregação no exercício de suas funções.

Sem ter a preocupação explícita de melhoria no ensino como um todo, a ISF tinha seu papel fundamentalmente pautado no respeito a certas normas relacionadas ao comportamento que cada professor deveria ter durante e ao final de um período de estudos, para com a sua disciplina. Sua ação não incidia diretamente sobre a IES, mas, sim, sobre a Congregação que deveria analisar e sugerir as mudanças que, por sua vez, seriam examinadas pelo Imperador.

No entanto, o fato de algumas determinações presentes nesses Decretos não serem efetivamente obedecidas pelas faculdades pode indicar dois caminhos, quais sejam: (a) o quão complicado era para o Império atuar no controle das instituições mantidas pelo ele mesmo; e (b) sendo as escolas de Direito o espaço privilegiado de formação dos futuros políticos do Império, traço nem sempre comum às outras escolas, o governo preferiu atuar sobre as primeiras, deixando as escolas de Medicina funcionar sem exigir tanta fiscalização sobre nos programas que eram ensinados. Nesse contexto, é possível afirmar que em se tratando da

educação superior, o Império não apresentava uma estrutura burocrática bem estruturada, o que levou aos membros da Congregação a responsabilidade pela ISF e à Assembléia Nacional a definição sobre ações que por ventura resultassem dessa inspeção, após o veredicto do Imperador sobre as mesmas. Por outro lado, o fato de todas as normas terem saído do gabinete do Imperador, na forma de Decretos, demonstra indícios de um Estado patrimonialista, caracterizado como um espaço no qual não existia uma clara separação entre o que era público e o que era privado, ficando o governante como um ser que “entende e controla o Estado como se fosse uma extensão de seu próprio domínio privado” (TORRES, 2004, p. 144), defendendo, naquele espaço que deveria ser público, interesses próprios.

O poder de chancela sobre as alterações propostas pela Congregação demonstra o quanto o Poder Moderador atuava em setores que deveriam ter a atenção do Legislativo. Ao mesmo tempo, a aceitação desse tipo de ação por parte da Assembléia demonstra o quanto de poder exercia o monarca em tempos imperiais, exercitando uma prática comum ainda hoje, da delegação do poder de expedir normas, dada pelo Legislativo ao Executivo.

No entanto, o cenário da ES no Império não estava limitado a estes aspectos. Assim, se parte do controle do Governo Imperial sobre as faculdades se realizava através da ISF, nos moldes traçados pelo poder Moderador, o foco dos Deputados, com relação a educação superior, esteve, durante um longo período, voltado para um apaixonado debate: a abertura de escolas livres. A concessão desse direito a outras instâncias da sociedade rendeu ao Estado a realização de um novo processo junto às escolas superiores não oficiais, a saber: a Equiparação.

3.2 EQUIPARAÇÃO

Equiparação – Etimol. [Do lat. *aequiparatione*.] S. f. 1. Ato ou efeito de equiparar(-se) **Equiparar -** [Do lat. *aequiparare*.] V. t. d. 1. Comparar (pessoas ou coisas), considerando-as iguais; pôr em paralelo; igualar; 2. Conceder paridade ; V. t. d. e i. 3. Comparar (pessoas ou coisas) considerando-as iguais; igualar; 4. Conceder à pessoa ou entidade determinadas regalias já usufruídas por outra pessoa ou entidade; 5. Bras. P. ext. Dar (a estabelecimentos particulares de ensino) as regalias dos institutos oficiais de instrução.V. p. 6. Comparar-se, igualando-se. (HOUAISS, 2005, p. 1185)

3.2.1 Contexto histórico

No Brasil, desde a década de 1830, existiam escolas mantidas pela iniciativa privada que contribuíam extra-oficialmente na preparação dos estudantes durante o processo de obtenção do grau acadêmico. Funcionando sem a possibilidade de conferir um diploma aos

seus discentes, a existência destas escolas, a princípio chamadas de escolas livres, propiciou um fecundo debate na Assembléia Nacional, onde, em nome da qualidade do ensino superior, uns defendiam, outros rejeitavam a idéia de estender oficialmente à iniciativa privada o direito de abrir escolas superiores. Nos Anais da Assembléia, há registros de sessões nas quais foram debatidos projetos de lei acerca desse tema. Dois momentos podem ser destacados: o ano de 1868, quando houve um intenso debate entre os deputados sobre tal assunto; e o ano de aprovação do Decreto que instituiu a Equiparação, 1879.

Durante as sessões que tratavam sobre a legalização para o funcionamento de escolas livres, os ânimos se acirravam e as idéias contrárias e a favor disputavam espaço na plenária. Na discussão para a aprovação de um dos dois projetos – o do ano de 1868 - que propunha instituir as Escolas Livres, uma preocupação pode ser detectada a partir dos discursos dos parlamentares: a necessidade da melhoria do ensino superior ministrado nos estabelecimentos oficiais⁴³. Assim, na linha dos deputados que defendiam a abertura dessas escolas livres e que estavam a favor da aprovação do projeto encontram-se falas como a do deputado mineiro Lima Duarte:

O sr. Lima Duarte (Minas): vota pelo projeto. [...] Não pensa em acabar com o ensino oficial; quer o ensino livre, quer a concorrência; mas é preciso melhorar-se o ensino oficial, porque como está não é possível continuar, e os sacrifícios que do Estado recebe serão infrutíferos e baldados. (MOACYR, 1938, p. 604)

E não satisfeito com sua chamada à concorrência, o deputado Lima Duarte, após elucidar todas as lamúrias e o mal estado das faculdades oficiais, mostrando conhecimento das falhas existentes tanto no ensino de medicina quanto no de belas-artes, conclui seu voto:

Estabelecido o ensino livre e facilitando o estado os seus recursos àqueles que quiserem abrir os seus cursos, é de se esperar que o paiz colha benéficos resultados, e que o ensino oficial com a concorrência terá igualmente de melhorar (MOACYR, 1938, p. 604)

Há que se destacar nesta fala dois aspectos do Projeto de Lei de 1868 que causaram grande debate na Assembléia: (a) a possibilidade da iniciativa privada utilizar de benefícios econômicos do governo para instaurar suas escolas, podendo, inclusive, usar espaços das escolas oficiais para dar suas aulas; e (b) a idéia de que a concorrência seria algo capaz de garantir um aumento da qualidade na formação profissional realizada nessas escolas. Vê-se,

⁴³ Em documentos como os Relatórios do Ministério do Império, são corrente as críticas às condições de aprendizado dos alunos dos cursos superiores: “A incapacidade das salas do edifício da Faculdade para acomodar os alunos matriculados nas aulas do 1º e 2º ano determinou o Governo a permitir, por ato de 31 de março, que se dividisse em duas sessões cada uma das mesmas, atribuindo a cada um dos lentes a gratificação correspondente” (IMPÉRIO DO BRASIL, Relatório do Ministério do Império, 1879, p. 16). No entanto, esse esforço foi deixado de lado, pois percebeu-se que “os fundos votados no orçamento não podiam fazer face à despesa resultante dessa providência” (*idem*).

portanto, nesses dois aspectos, a expressão de idéias ainda hoje associadas à ES. E das lições adquiridas por estas práticas, que se podem considerar históricas, ficou o entendimento de que expansão pela via privada nem sempre se traduz em qualidade, o que aponta para a necessidade de que haja uma profunda análise de propostas para liberação de recursos públicos para IES privadas.

Mesmo com fervorosos discursos a seu favor, este projeto, de 1868 foi arquivado. A possibilidade para que as escolas livres fossem legalizadas foi dada anos mais tarde através do Decreto 7.247, de 19 de abril de 1879. Merecendo um tópico especial no Relatório do Ministério do Império do ano de 1879, percebe-se que as determinações contidas neste Decreto foram imediatamente seguidas. Assim, no conjunto de ações realizadas em cada uma das Faculdades de então, o Relatório do acima citado destacou o funcionamento de cursos livres tanto nas faculdades de Direito quanto nas de Medicina, após autorização concedida pela respectiva Congregação.

Segundo o Ministro da época, o funcionamento desses cursos livres era um “exemplo que não podia passar despercebido e desacompanhado de louvor, e é para desejar que sejam imitados por todos que quiserem, no caso de contribuir eficazmente para a elevação do nível intelectual do país” (IMPÉRIO DO BRASIL, Relatório do Ministério do Império, 1879, p. 17).

Apesar de ter sido aprovada no Império, foi apenas com a instauração da República que houve um número expressivo de escolas sendo equiparadas. Assim, este processo que ano de 1900, era também chamado de “reconhecimento”, permaneceu na lista de processos a serem realizados por uma IES até a década de 1960.

3.2.2 Normas e Procedimentos

O conjunto legal que versa sobre esse processo e que garantiu o controle estrito do Estado sobre as IES privadas, desde os seus primeiros anos de existência, é constituído pelas seguintes normas:

- Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879 que reformou o Ensino Primário e Secundário na Corte e o Superior em todo país, também conhecido como Reforma Leôncio de Carvalho;
- Decreto nº 1.232, G de 2 de janeiro de 1891 que cria um Conselho de Instrução Superior na Capital Federal, também conhecido como Reforma Benjamim Constant;

- Decreto nº 1.232, H de 2 de janeiro de 1891 que estabelece o regime das faculdades livres;
- Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892 que traz o Código das disposições comuns às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores;
- Decreto nº 3.576, de 25 de janeiro de 1900 que dá instruções para a constituição do patrimônio e Reconhecimento das Faculdades e Escolas Livres;
- Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901 que aprova o Código dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundário dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores;
- Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, que reorganiza o ensino secundário e o superior na República - Reforma Carlos Maximiliano;
- Decreto nº 16.782, A de 13 de janeiro de 1925 - Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providências.
- Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931 – Cria o Estatuto das Universidades Brasileiras;
- Decreto nº 20.179, de 06 de julho de 1931 - Dispõe sobre a equiparação de institutos de ensino superior mantidos pelos governos dos estados e sobre a inspeção de institutos livres, para efeitos do reconhecimento oficial dos diplomas por eles expedidos.
- Decreto nº 23.546 de 5 de dezembro de 1933 - Modifica dispositivos do Decreto Número 20.179, de 06 de julho de 1931.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado é que, mais uma vez, a ação do Estado foi realizada através de Decretos. No entanto, o primeiro documento que cria a Equiparação passou pelo crivo da Assembléia Nacional do Império. Em comum a todas essas normas, existe o fato de que, ao obter a regalia⁴⁴ da equiparação, a escola tinha o direito de ter como reconhecido e válido em todo território nacional o diploma por ela expedido. A contrapartida era, dentre outras exigências, a presença constante de um inspetor do Estado, remunerado pela escola, no interior da mesma, zelando pelo fiel cumprimento das normas expedidas pelo para a ES.

⁴⁴ Instituída durante o Império, a Equiparação era tida como uma regalia, representando algo derivado do imperador, visto que constituía num direito próprio à realeza e por ela outorgado. Já na República, a mesma passa a ser tratada como uma concessão feita pelo Estado.

Os procedimentos para que uma escola se tornasse equiparada e recebesse o título de Faculdade Livre, foram sendo modificados ao longo do tempo e assumindo as características abaixo apresentadas, segundo a legislação que os instituiu.

Os primeiros requisitos estão presentes no Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879 que define:

Art. 21. É permitida a associação de particulares para a fundação de cursos onde se ensinem as matérias que constituem o programma de qualquer curso official de ensino superior.

O Governo não intervirá na organização dessas associações.

§ 1º. **As instituições deste gênero que, funcionando regularmente por espaço de 7 annos, provarem que pelo menos 40 alumnos seus obtiveram o gráo acadêmico do curso official correspondente,** poderá o Governo conceder o título de *Faculdade Livre* com todos os privilegios e garantias de que gozar a Faculdade ou Escola Official.

Esta concessão ficará dependente da aprovação do Poder Legislativo.

[...]

§ 4º. Em cada *Faculdade livre* ensinar-se-hão pelo menos todas as matérias que constituírem o programma da Escola ou Faculdade official correspondente. (Grifo meu)

De acordo com este Decreto, os dois primeiros requisitos para que uma escola viesse a ser considerada escola livre, seriam: (a) o tempo mínimo de sete anos de funcionamento; e (b) a aprovação de seus alunos nos cursos oficiais. Nesse mesmo decreto a preocupação com o que era ensinado nas escolas superiores estava presente, ficando definido, pela primeira vez, que os programas dos cursos de uma escola livre deveriam ser iguais aos de uma escola oficial. Essa determinação será a única constante em todos os decretos referentes à equiparação.

Com o advento da República, a burocracia estatal foi modificada e a criação de um órgão específico para cuidar da educação superior, o Conselho de Instrução Superior (CIS), fez com fosse mantida a exigência de aprovação dos programas tanto para as escolas oficiais quanto para as que solicitassem a equiparação. A diferença consistia exatamente na criação do CIS, a partir daquele momento responsável pela

[...] **aprovação de programmas de ensino organizados pelos estabelecimentos federaes e os que forem a estes equiparados,** fazendo as modificações necessárias para que estes programmas melhor preencham os seus fins e se contenham nos limites das respectivas cadeiras; e publicando-os depois da aprovação no *Diário Official*. (BRASIL, Decreto nº 1.232 G de 02 de janeiro de 1891, art. 5º. Grifo meu).

A ação sobre a análise dos programas, tal como na ISF, demonstra a preocupação do Estado com o que era ministrado em sala de aula, tanto nas escolas oficiais quanto na livres. A

grande diferença, no entanto, recai sobre o fato de que não mais os professores opinam sobre tal assunto, mas sim, um órgão da burocracia estatal.

Quanto aos estabelecimentos federais, o aspecto a ser inspecionado não fica claro na legislação, porém presume-se que este esteja diretamente relacionado aos programas dos cursos, visto que o parágrafo 7º ainda define “[...] Haverá uma comissão especial para a revisão dos programas” (BRASIL, Decreto nº 1.232 G de 02 de janeiro de 1891). Nesse momento, o CIS tem um papel fundamental, pois os programas deixaram de ser assunto de deliberação das Congregações, passando diretamente para a pauta de ação do Governo Federal que poderia aprovar, fazer modificações ou suprimir temas e cadeiras que achasse necessário.

Essa liberação para abertura de escolas e cursos livres foi regulamentada em outro Decreto do mesmo ano e data, o 1.232 H. Nesta norma ficou definido que

Art. 419. É permitido a qualquer indivíduo ou associação de particulares à fundação de cursos ou estabelecimentos, onde se ensinam as matérias que constituem o programa de quaisquer curso ou Faculdade federal, salva a inspeção necessária para garantir as condições de moralidade e hygiene.

§ 1º. Para que essa inspeção possa ser exercida são obrigados, sob pena de multa imposta pelo Conselho de Instrução Superior, os professores que mantiverem aulas ou cursos e os diretores de quaisquer estabelecimentos:

1º, a comunicar, dentro de hum mês da abertura dos mesmos, o local em que eles funcionam, se recebem alumnos internos, semi-internos ou somente externos, as condições da admissão ou matrícula, o programma de ensino e os professores encarregados deste. Esta comunicação poderá ser feita ao delegado do Conselho de Instrução Superior.

2º, a prestar todas as informações que pelas autoridades competentes lhes forem requisitadas;

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

§ 2º. Os professores e diretores, a quem faltar condição de moralidade, ficarão privados de ensinar ou de continuar com os estabelecimentos (BRASIL, Decreto 1.232 H de 02 de janeiro de 1891).

Sobre estas determinações, o relatório de atividades do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos (MIPCT) de 1891, apresenta as condições das faculdades livres e define que o formato escolhido no Brasil para estas instituições, apesar de ter a denominação “livre” semelhante ao que acontecia em outros lugares da Europa, se distingue destes. Afirma o documento que o regime escolhido para o funcionamento das faculdades “não se calcou pelo da Bélgica, muito menos pelo da França, ou pelo da Alemanha. Moldados pela organização oficial, os cursos livres permitidos pelo Decreto citado podem ter a faculdade de conferir graus científicos com prerrogativas iguais aos das Faculdades oficiais” (BRASIL, MIPCT, 1891, p. 91).

Criando, assim, a faculdade e o curso livre com traços tipicamente brasileiros, a obtenção desse *status* de “oficial” foi algo levado a todos os processos posteriores à equiparação e que incrementam ao longo da história a relação entre o Estado e a educação superior, garantindo o controle daquele sobre as instituições “não oficiais” que ofertassem esse nível de ensino.

Em todo processo de equiparação, a contrapartida dada pelas IES, garantia ao Estado o controle sobre cada escola privada que desejasse oferecer a ES. E num exercício de avanço sobre tais IES, em 1892, além do olhar proveniente do CIS, foi inserido na escola o delegado que iria fiscalizá-la. Com isso, definiu-se que as escolas que desejassem a equiparação deveriam se sujeitar.

[...] à **inspeção do Governo Federal, que para esse fim nomeará delegados** que tenham o grão de doutor ou bacharel pelos estabelecimentos officaes ou por outros àquelles equiparados”(BRASIL, Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892, §2º, art. 309. Grifo meu).

Na pauta dessa inspeção, constavam especificações sobre os exames, as matrículas, o programa de ensino, o corpo docente, a condição moral de diretores e professores e as condições de higiene do prédio.

Em 1900, um novo elemento foi solicitado às escolas que desejassem ser equiparadas às oficiais. Assim, através de uma norma legal que definia ser necessário a constituição e a comprovação de um **patrimônio** prévio à candidatura para Equiparação, foi estabelecido que:

Art. 1º. As Faculdades ou Escolas Livres que tiverem sido ou venham a ser equiparadas aos congêneres institutos federaes deverão constituir um patrimônio de cinquenta contos de réis, representado por appolices da divida pública federal, pelo edifício em que as mesmas funcionarem, ou por outros prédios, ou por qualquer desses valores.

Paragrapho único. Nenhuma collectividade particular será admittida a requerer o reconhecimento do instituto de instrucção superior que houver fundado ou mantiver, sem que mostre ter adquirido individualidade própria, constituindo-se como sociedade civil na forma da lei nº 173 de 10 de setembro de 1893. (BRASIL. Decreto nº 3.576, de 25 de janeiro de 1900)

Além das especificações sobre o patrimônio, nesse Decreto ficou definido que:

Art. 4º. As Faculdades ou escolas livres, para obterem a equiparação aos institutos federaes de instrucção superior, declararão a denominação, sede e fins do estabelecimento, o nome e naturalidade dos administradores e da pessoa a cujo cargo estiver a direção technica do estabelecimento, e instruirão o pedido com os seguintes documentos:

- I. Certidão do archivamento no registro civil dos estatutos, compromisso ou contracto social quando se tratar de associação.
- II. Um exemplar da folha official em que houveram sido publicados, por extenso, os estatutos do estabelecimento.

III. Certidão da Caixa de Amortização, do registro geral de hipotecas e do distribuidor e apólice do seguro ou minuta devidamente autenticada que provem o cumprimento das exigências dos arts 2º e 3º destas instruções.

IV. Laudo judicial de avaliação dos prédios. (BRASIL. Decreto nº 3.576, de 25 de janeiro de 1900)

Com tais determinações foi inserida nesses processos a solicitação da documentação financeira da IES, representada pela certidão de amortização e do registro de hipotecas. A partir desse momento, passa a ser examinada, também, a capacidade da instituição manter-se em funcionamento, o que é analisado com base na apresentação dos comprovantes de dívidas que a mesma contraiu.

Outro traço importante se fez presente: o Estado não se manifestava sobre os estatutos da instituição, que, no entanto, deveriam ser publicados previamente ao pedido de equiparação. O fato de não interferir na estrutura desse documento reflete um aspecto do funcionamento de uma IES sobre o qual o setor educacional não legislava, visto que tal estatuto estava relacionado a uma associação, ente que era regulado por outros órgãos do governo; ao mesmo tempo reafirma uma outra diferença com relação às IES oficiais, cujos regimentos e estatutos deveriam passar pelo crivo do Estado. No entanto, o controle foi reafirmado, sendo assegurada a presença de um representante do governo na escola reconhecida.

No que toca aos trâmites do processo, após a análise desses documentos, era realizada a verificação do estabelecimento, por pessoa indicada pelo Governo, “de reconhecida competência afim”, que deveria observar aspectos do corpo docente, laboratórios, gabinetes e aparelhos, além da situação da documentação discente. Por fim, seria gerado um relatório contendo o resultado do processo. Em caso positivo, o “Governo nomeará um fiscal de reconhecida competência científica nos assuntos do ensino especial de que se tratar” (BRASIL. Decreto nº 3.576, de 25 de janeiro de 1900, art. 6º), que ficaria responsável pela transferência de informações sobre a escola para o Estado.

Com a verificação das condições do corpo docente, dos laboratórios, dos gabinetes e dos aparelhos, expande-se o mote de fiscalização do Estado sobre as IES. E aqui, percebe-se que o Estado passou a atuar junto às escolas livres, exatamente no conjunto de aspectos que eram considerados falhos nas escolas oficiais. No entanto, a história revela que mesmo com tal ação, as escolas oficiais conseguiram obter maior destaque em termos de qualidade do ensino, especialmente durante o século XX.

Essas exigências acerca da constituição do patrimônio e da apresentação da documentação financeira foram repetidas e ampliadas no Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901, que, além do exigido anteriormente, definiu como necessário à obtenção da equiparação e reconhecimento dos diplomas: (a) que a IES tenha um freqüência nunca inferior a 60 alunos pelo espaço de dois anos; e (b) que o regime e os programas adotados observem os programas dos estabelecimentos federais (BRASIL, Decreto 3.890, de 1 de janeiro de 1901, art. 362).

É interessante destacar nesse documento a substituição do termo “escolas oficiais” por “escolas federais”, numa explícita alusão ao regime federativo adotado pela República. Outra novidade nesse Decreto é a definição explícita do trabalho a ser desenvolvido pelo delegado durante e depois do processo de equiparação. Sobre o desenrolar do processo ficou definido que:

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

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

Art. 367. Terminado o prazo de que trata o artigo precedente, o Governo, tendo em vista os relatorios do delegado fiscal, resolverá sobre a equiparação.

Paragrapho unico. Aos institutos fundados pelos Estados ou pelo Districto Federal poderá o Governo conceder a equiparação antes de decorrido o prazo de dous annos. (BRASIL, Decreto 3.890, de 1 de janeiro de 1901)

E após o resultado da fiscalização feita por dois anos:

Art. 368. Concedida a equiparação, o mesmo delegado fiscal, ou outro, si assim entender o Governo, continuará a exercer as suas funcções no instituto equiparado, percebendo a mesma gratificação do art. 366, paragrapho único. (BRASIL, Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901).

A aprovação de escolas livres que poderiam expedir diplomas reconhecidos por todo território nacional veio assinalada não apenas por uma ampla legislação que definia os procedimentos a serem seguidos, mas, também, por um controle intenso, caracterizado pela existência de um ator denominado fiscal e em seguida delegado, que deveria se estabelecer na escola antes e após a concessão da equiparação. Ao tempo em que garantia no interior da escola a presença de alguém a serviço de Estado, porém pago pela IES, era iniciada a tradição da supervisão junto a tais instituições, concomitante à abertura na burocracia estatal de um espaço para este tipo de função.

A entrada em vigor do Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, conhecido como a Reforma Rivadávia Correa, não trouxe maiores informações sobre a Equiparação. Tal fato, talvez, se deva ao espírito da própria Reforma, a qual propunha mais autonomia na relação Estado/Educação. Para tanto, foi criado o Conselho Superior de Ensino (CSE) que deveria “estabelecer as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição que vai da oficialização completa do regime ora vigente, à sua total independência futura entre a União e os estabelecimentos científicos” (BRASIL, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, art. 5º). A atuação desse Conselho, porém, não foi tão intensa junto aos processos de equiparação.

Apresentando uma orientação contrária ao espírito do Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, que propunha uma independência entre a União e os estabelecimentos científicos, o Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, instituiu uma nova reforma para o ensino, e impôs um conjunto de critérios necessários à efetivação do pedido para fiscalização, visando a legalização do funcionamento de uma IES. O trâmite desse processo era assim desenvolvido: (a) solicitação da fiscalização; (b) o Presidente do CSE propunha um nome ao Ministro para a inspeção da escola; (c) o Ministro designava um inspetor. Cabia a esse inspetor, responsável pela visita à IES, inquirir:

- 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 freqüentados pelos alunos da academia;
- d) se as matérias constantes dos programas são suficientes para os cursos de Engenharia, Direito, Medicina ou Pharmácia;
- e) se pelo menos três quartas partes do programa de cada matéria são efetivamente explicadas pelo respectivo professor;
- f) se há exame vestibular e se este é rigoroso;
- g) se a academia possui laboratórios indispensáveis e se estes são utilizados convenientemente;
- h) se o corpo docente é selecionado 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. (BRASIL. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, art. 14)

Algumas novidades sobre o que deveria ser inspecionado surgem nesse Decreto: (a) a preocupação com a moralidade referente à distribuição de notas e exames, talvez já numa histórica e, por vezes, injusta alusão à idéia de que em escolas particulares há distribuição de notas e facilidades nos exames; (b) ao rigor do ainda recente vestibular; e (c) o reforço à composição do corpo docente a partir de concursos, conforme o estabelecido em lei para escolas oficiais. Tais aspectos ampliaram a atuação desse novo ator – o inspetor – que, a partir desse momento, será o elo entre a IES e o Estado no processo de equiparação. Merece

destaque ainda, a preocupação com os cursos particulares ministrados pelos professores das faculdades oficiais, fato que parece ser uma prática comum, desde 1879, quando foram autorizados os cursos livres.

Dez anos depois, em 1925, entrou em vigor o Decreto nº 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925, através do qual o processo de equiparação passou por modificações. Um dos focos desse Decreto foi a alteração da estrutura burocrática, responsável pela equiparação, que passou a contar com o Conselho Nacional de Ensino (CNEEn) e neste, a Diretoria Geral de Ensino (DGE), ambos voltados para o desenvolvimento e expansão da ES.

Com relação às mudanças no processo de equiparação, foi definido ser necessário para a realização do mesmo o cumprimento das seguintes condições:

- I. Existência de patrimônio, em edifícios e instalações superior a 1000:000\$000;
- II. Organização do corpo docente de capacidade profissional e idoneidade moral comprovada;
- III. Organização didática e administrativa idêntica à das faculdades oficiais;
- IV. Efetivo e regular funcionamento, anterior à prévia fiscalização, por três anos, no mínimo;
- V. Existência de fontes de receita para sua regular manutenção;
- VI. Haver obtido do Conselho Nacional do Ensino, pelo voto de pelo menos dois terços de seus membros parecer favorável à concessão requerida. (BRASIL, Decreto nº 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925, art. 261)

Ampliou-se a solicitação do tempo em funcionamento de dois para três anos, reforçou-se a exigência referente à “capacidade profissional e a idoneidade do corpo docente”, e foram instituídas outras mudanças, tais como: (a) a utilização do termo “organização didática e administrativa”, referindo-se ao formato que as IES que não fossem federais deveriam ter; e (b) o aval dado pelo Conselho Nacional de Ensino (CNEEn), recém criado, para que a equiparação fosse concedida.

Analisando o cenário até o ano de 1925, percebe-se que as normas expedidas pelos governos imperial e republicano acerca de tal processo introduziram nas IES privadas práticas já instituídas nas escolas oficiais, tais como:

- a) controle sobre o programa;
- b) comprovação da idoneidade moral e técnica do corpo docente;
- c) seriedade e rigor na realização dos exames de vestibular;
- d) realização de concurso público para docentes;
- e) fiscalização sobre as condições do patrimônio das IES;
- f) igual estrutura didática e administrativa para escolas livres e federais.

Foi, pois, com tais características que a Equiparação manteve-se na chamada República Nova. O Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que apresentava o Estatuto das Universidades Brasileiras (EUB), fazia parte de todo esse cenário, representando uma profunda alteração na estrutura administrativa, referente à educação, a qual já havia sido iniciada, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Conselho Nacional de Educação, em 1930. Analisando este documento, Mendonça (2000, p. 138), assinala que:

A principal inovação prevista no Estatuto era a possibilidade (e não a obrigatoriedade) de incluir entre as escolas que iriam compor a universidade uma Faculdade de Educação, Ciências e Letras, instituição meio híbrida que deveria se constituir, por um lado, em um órgão de alta cultura ou de ciência pura e desinteressada, e, por outro, ser antes de tudo, eminentemente, um Instituto de Educação, destinado a formar professores para o ensino normal e secundário.

Com tal indignação pautada na preocupação direta com a formação de professores, o EUB conseguiu desagradar a “gregos e troianos”⁴⁵, reforçando, dentre outras coisas, a concessão da equiparação estendida às universidades, reflexo da diversificação institucional existente e que abrigava faculdades e institutos livres, faculdades e universidades federais e estaduais e universidades privadas. Assim, o artigo 12 do Estatuto coloca que:

Art. 12. As universidades estaduais ou livres poderão ser equiparadas às universidades federais para efeitos de concessão de títulos, dignidades e outros privilégios universitários, mediante inspeção prévia pelo Departamento Nacional de Ensino (DNE) e ouvido o Conselho Nacional de Educação (CNE). (BRASIL, Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931)

Segundo a letra da lei, as escolas equiparadas teriam reconhecidos os diplomas por ela expedidos, com validade em todo território nacional. O EUB definia, ainda, que a observância dos preceitos legais que regiam a equiparação, estaria a cargo do Departamento Nacional de Ensino (DNE), que realizaria a fiscalização nas IES. Até aquele momento, portanto, a Equiparação deveria ser feita em todas as escolas mantidas tanto pela iniciativa privada quanto pelos estados.

Em 1931, essa situação foi mais bem estruturada quando a União, ao concentrar a sua ação sobre as escolas mantidas pelos estados e também por particulares, desenvolveu modelos diferenciados para a fiscalização destas instituições. Por isso foi imposta a Equiparação para as IES mantidas pelos Governos Estaduais e um outro processo assinalado por um controle maior e realizado em duas fases, para as escolas mantidas pela iniciativa privada, a inspeção.

⁴⁵ Novamente usando as palavras de Mendonça, (2000, p. 138).

Estas determinações se fizeram legais, através do o Decreto nº 20.179, de 6 de julho de 1931. Nesta norma foram definidas as regras para a equiparação aplicada às escolas mantidas pelos governos estaduais; e a inspeção (preliminar e permanente) para os institutos livres mantidos pela iniciativa privada. Tem-se, portanto, dois processos com um mesmo objetivo: oferecer às IES a possibilidade de expedir diplomas reconhecidos em todo território nacional.

Para a Equiparação, ficou definido que as escolas estaduais que almejassem esse título deveriam:

- I. ministrar em cada curso o ensino, pelo menos de todas as disciplinas obrigatórias do curso correspondente de instituto federal congênere;
- II. exigir para admissão, no mínimo, as condições estabelecidas para o ingresso em instituto federal congênere;
- III. organizar o curso e os períodos letivos de modo a que tenham, pelo menos, duração igual aos de instituto Federal congênere;
- IV. adotar regime escolar, no mínimo, de rigor equivalente ao de instituto federal congênere;
- V. funcionar em edifício apropriado e que atenda, de acordo com o número dos alunos admitidos no curso, às exigências pedagógicas e higiênicas;
- VI. dispor de instalações e laboratórios indispensáveis à eficiência do ensino;
- VII. instituir no respectivo regulamento, o provimento por concurso das vagas que ocorrerem no corpo docente;
- VIII. dispor de dotação orçamentária necessária a funcionamento regular;
- IX. limitar a matrícula, em cada série do curso, de acordo com a capacidade didática das instalações.

Art. 4º A equiparação assegura ao instituto de ensino superior plena autonomia didática e administrativa, ficando facultado ao Governo que mantiver instituto equiparado:

- I. organizar livremente a seriação do respectivo curso, respeitadas as exigências da alínea I do art. 2º;
- II. instituir, quando julgar oportuno, o ensino de novas disciplinas;
- III. estabelecer o regime escolar, observada a condição da alínea IV do art. 2º;
- IV. instituir o processo de concurso para o provimento dos cargos de professor;
- V. estabelecer a organização didática, adotando, como entender mais conveniente, o regime do tempo parcial ou integral de acordo com a natureza das disciplinas;
- VI. fixar os honorários dos corpos docente e administrativo;
- VII. fixar as taxas escolares. (BRASIL, Decreto nº 21.179, de 6 de julho de 1931, art.2º)

Porém, nem sempre o que estava definido em lei era realizado de fato. E a equiparação, apesar de todo seu apelo relacionado à expedição de diplomas válidos em todo Brasil, acirrou o controle do Estado quando, em 1931 ficou definido que:

Art. 5º O ministro da Educação e Saúde Pública designará, anualmente, uma comissão composta de três membros, que será incumbida de verificar a fiel observância, por parte de instituto equiparado, das disposições deste decreto, cumprindo-lhe, pelo menos uma vez por ano, após a visita de inspeção, apresentar relatório minucioso, que será levado ao conhecimento do Conselho Nacional de Educação.

§ 1º - A escolha dos membros da comissão a que se refere este artigo, deverá recair sobre personalidades de reconhecida idoneidade e tirocínio em matéria didática e possuidoras de diploma relativo ao ensino ministrado no instituto de que se tratar.

§ 2º - As despesas de viagem e estadia, bem como a gratificação que for arbitrada aos membros da comissão pelo Ministro da Educação correrão por conta do

Governo do estado a que pertencer o instituto equiparado, não podendo, em qualquer caso, exceder dez contos de réis anuais as despesas por instituto. (BRASIL, Decreto nº 20.179, de 6 de julho de 1931, art 5º)

Além do constante controle sobre a IES, inclusive as estaduais sobre os programas, o regime escolar, a forma de admissão dos alunos e do corpo docente passaram a valer especificações mais bem definidas sobre as instalações, a saber: relação número de alunos com as condições do prédio e a existência de laboratórios indispensáveis ao ensino. Outras novidades foram: (a) a alusão à autonomia da IES, ainda que cerceada pela obediência ao que é feito nos institutos oficiais congêneres; e (b) a existência de uma comissão composta de três membros para que fosse feita a fiscalização dessas IES, mantidas pelos estados, após a obtenção da equiparação. Sobre esse aspecto, Fávero (2000, p. 47), coloca que “foi uma burla”, e a grande causa para tal teria sido a escassez de nomes para o exercício do cargo de inspetor, o que acarretou a designação de tais profissionais pelos interventores estaduais e não pelo Ministério da Educação.

Quanto ao processo que deveria ser desenvolvido junto às escolas livres, nesse mesmo Decreto nº 20.179, de 6 de julho de 1931 foram colocadas as seguintes condições para que uma IES particular pudesse obter a Inspeção Permanente e ter seus diplomas reconhecidos:

- I ter tido funcionamento regular e efetivo, pelo menos, nos dois anos imediatamente anteriores ao pedido de inspeção;
- II, observar regime didático e escolar idêntico ao de instituto oficial congêneres;
- III, dispor de edifícios e instalações apropriados ao ensino a ser ministrado;
- IV, possuir corpo docente idôneo no ponto de vista moral e científico;
- V, instituir o provimento por concurso das vagas que ocorrerem no corpo docente, a partir da data do reconhecimento;
- VI, dispor de fontes de renda própria para a garantia de regular funcionamento pelo prazo mínimo de três anos;
- VII, possuir administração e escrita financeira regularmente organizadas (BRASIL, Decreto 21.179, de 6 de julho de 1931, art.8º).

Comparando-se as exigências para IES livres e estaduais, percebe-se que as primeiras tinham um escopo menor a ser cumprido. Porém, há que se ressaltar que superada a fase da inspeção preliminar, era iniciada a inspeção permanente e, junto a esta, uma constante fiscalização sobre a IES e todo seu funcionamento. O objetivo maior desta empreitada seria verificar o cumprimento daquilo que estava sendo estabelecido em lei para tais instituições. Este formato de inspeção, realizado para que uma escola pudesse expedir diplomas oficialmente reconhecidos, gerou uma espécie de “Equiparação oblíqua”⁴⁶, concretizada pela conquista da Inspeção Permanente. Observando o conjunto de normas que tratavam sobre a

⁴⁶ Denominação dada por MOACYR (1942, p. 299), à concessão da inspeção permanente a determinada instituição de nível superior.

equiparação e relacionando-o com o perfil das exigências feitas pelo Estado, tem-se o seguinte quadro:

Quadro 1: Evolução das solicitações feitas em processos de Equiparação

Ano	Solicitações
1879	Tempo de funcionamento Número de alunos aprovados exames de IES oficiais
1891	Programas idênticos aos das IES oficiais
1892	Condições do corpo docente Higiene do prédio Idoneidade da Direção
1900	Patrimônio Condições do corpo docente Higiene do prédio Infra-estrutura
1901	Patrimônio Condições do corpo docente Higiene do prédio Infra-estrutura Frequência de alunos Programas idênticos aos das IES oficiais
1915	Tempo de funcionamento Moralidade nos exames Moralidade no vestibular Condições do corpo docente Higiene do prédio Infra-estrutura Frequência de alunos Programas idênticos aos das IES oficiais Concurso docente Pagamento da fiscalização Patrimônio e saúde financeira
1925	Tempo de funcionamento Moralidade nos exames Moralidade no vestibular Condições do corpo docente Higiene do prédio Infra-estrutura Frequência de alunos Programas idênticos aos das IES oficiais Concurso docente Pagamento da fiscalização Patrimônio e saúde financeira Organização administrativa igual às federais Aprovação da equiparação por dois terços dos membros do CNE

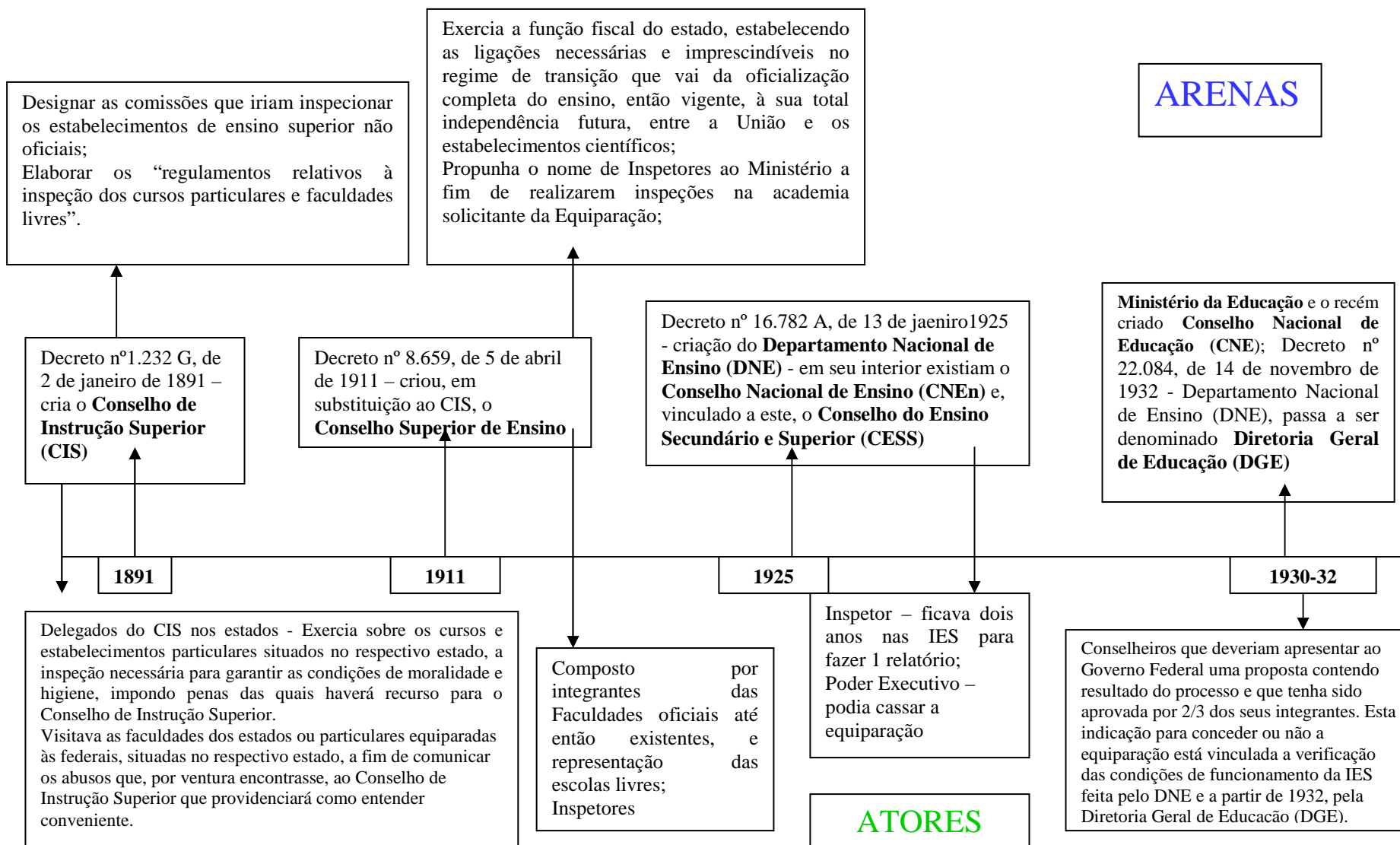
Mesmo representando um processo que garantia uma espécie de funcionário que servia como “os olhos e os ouvidos do Estado”, a Equiparação, seja por ela própria, seja pela

inspeção permanente, foi solicitada por algumas escolas. Os frutos desse processo diante do conjunto de IES do período em que esteve em vigor, serão mostrados posteriormente.

3.2.3 Atores e arenas

Transformações no aparelho burocrático do Estado fizeram com que diversos atores e arenas fossem os responsáveis pela Equiparação ao longo do tempo. Assim, a cada decreto, órgãos eram criados, outros eram extintos e novos atores passavam a ter determinados papéis junto à Equiparação. Traçando uma linha do tempo têm-se os seguintes atores e arenas:

ARENAS



Analisando a primeira dessas arenas e seu papel, o CIS, percebe-se que localizado no âmbito de um Ministério que tratava da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, este Conselho tinha uma quê de descentralização, pois o mesmo funcionava, nos estados, com um delegado, cujas exigências para preenchimento do cargo eram: “ser doutor ou bacharel e ter exercido com distinção o magistério superior por mais de 7 anos” (BRASIL, Decreto 1.232 G de 02 d janeiro de 1891, art. 18). Dessa forma, até o ano de 1911, a estrutura burocrática responsável pelas diversas ações de uma faculdade eram, a princípio, o Ministério da Instrução Pública, logo substituído pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores; no âmbito desse Ministério o CIS; e atuando no CIS, estavam os delegados estaduais, responsáveis pela inspeção de escolas não oficiais e equiparadas.

O Decreto 8.659, de 5 de abril de 1911, definiu uma nova organização para a estrutura burocrática responsável pelo ensino superior nos primeiros anos da República e ficou conhecido como a Reforma Rivadávia, cuja principal idéia alinhava-se com um afastamento gradativo do Estado, reforçando a presença deste, apenas até a completa independência do ES do governo federal (CUNHA, 2000). No entanto, ao criar o CSE, o Estado pôs em cena uma instituição que foi a arena de decisão dos processos de equiparação, durante os anos de 1911 e 1925. Composto por representantes das IES oficiais, esse Conselho de Ensino propunha os nomes dos inspetores que realizariam o processo de equiparação.

A este inspetor cabia, via relatório, o aconselhamento positivo ou negativo sobre o processo em questão. Após esta fase, o CSE se reunia para julgar o relatório e o aconselhamento dado pelo inspetor. Em caso de aprovação, a conquista da regalia de equiparação era outorgada pelo Ministério. No caso de negação, a IES teria um ano de espera para poder solicitar a equiparação novamente.

No Decreto 16.782 A, de 1925, a mudança de atores e de arenas da Equiparação foi efetivada com a criação do Departamento Nacional de Ensino (DNE), responsável pelo trabalho dos inspetores que deveriam ficar dois anos numa IES para que fosse feito o relatório que definiria sobre a concessão, ou não da equiparação à escola.

Em 1930, foi criado o CNE, para “colaborar com o Ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação” (BRASIL, Decreto. 19.850, de 11 de abril de 1931). O CNE tinha reservado, em suas cadeiras, espaço para

representantes tanto das faculdades federais quanto das escolas equiparadas⁴⁷. Com isso, o controle do Estado sobre a educação superior ganhou um órgão que, instituído com a função de auxiliar o Ministro em 1931, assumiu diferentes ares com o decorrer da história da educação no Brasil, adotando, conseqüentemente, papéis diversos no cenário educacional.

Nessa trajetória da relação entre Estado e IES, desde o Império até os primeiros anos da República, é visível o crescimento do Estado no interior das escolas superiores, independente destas serem universidades ou não. Como resultado desse processo, adentra-se no século XX, presenciado a força de alguns aspectos que atravessaram os últimos cem anos, caracterizando o cenário da ES no Brasil, tais como:

- a) a exegese feita do artigo 10 do Ato Adicional de 1832, que defendia ser o poder central o ente responsável pela educação superior, vem se perpetuando constitucionalmente em tempos de democracia contemporânea, dados os devidos descontos para a atuação dos conselhos de educação e dos governos estaduais;
- b) a penetração do Estado gradualmente, na estrutura e no funcionamento das escolas privadas, procurando moldá-las à forma e semelhança das IES federais;
- c) a cobrança pelo Estado às IES de muito mais do que seus planos e projetos de curso; a cada uma das instituições que desejassem passar pela equiparação foram solicitadas informações sobre tempo de funcionamento, patrimônio, formas de sustentação, condições de infra-estrutura e de higiene dos prédios, capacidade moral e, posteriormente, capacidade técnica dos professores, e mais um conjunto de informações acerca do funcionamento interno da IES.

Todo esse cenário, por sua vez, levou à realidade hoje explícita, na qual o Estado,

planeja, define políticas e as executa; legisla, regulamenta; interpreta e aplica e legislação por meio dos Conselhos de Educação; financia e subvenciona o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços; mantém universidades e demais instituições públicas de ensino superior; oferece diretamente o ensino de graduação e pós-graduação; autoriza, reconhece, credencia, recredencia, supervisiona cursos e instituições; determina suas desativações; avalia alunos, cursos e instituições por todo país; interfere na organização do ensino; estabelece diretrizes curriculares, etc. (RANIERI, 2000, p. 23)

⁴⁷ Define o § 1º do artigo 3º que: “Os membros do Conselho Nacional de Educação serão escolhidos de acordo com os seguintes itens: I – Um representante de cada universidade federal ou equiparada. II – Um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, da medicina e de engenharia, não incorporado a universidades. III – Um representante do ensino superior estadual equiparado e um do particular também equiparado. IV – Um representante do ensino secundário federal; um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado. V – Três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e de ensino.

Fundamentada nas características antes apresentadas, a equiparação representou um dos instrumentos através dos quais o Estado quis interferir de maneira mais incisiva no cotidiano das IES. Agindo mais através da emissão de normas e da fiscalização sobre o seu cumprimento do que através da elaboração de políticas que levassem a ações mais concretas relacionadas à qualidade do ensino, o Estado, através da equiparação, optou por uma atuação de cunho verificador. A idéia de melhoria ou de transformação não era expressa nas normas, apesar de algumas escolas não conseguirem tal regalia por absoluta falta de condições para tal. Com a Equiparação, a face reguladora do Estado sobre a ES ganhou contornos mais firmes e fundamentados na normatização, verificação e controle.

Das arenas existentes durante o período em que a equiparação esteve em vigor, vale destacar a ação dos diferentes conselhos responsáveis pela realização desse processo. Do CIS ao CNE, criado da década de 1930, os conselhos foram um meio através do qual tanto representantes de IES oficiais quanto equiparadas chegaram a ter seus interesses defendidos. No entanto, o modelo para os processos de equiparação dado por esses conselhos, tinha como base o formato das escolas federais, fato que contribuiu para o reforço ao controle do Estado, ainda que por vezes mínimo, sobre as escolas livres equiparadas.

Esse leque de ações que refletem o controle do Estado sobre a ES começou a ser ampliado com a implantação dos processos de autorização e de reconhecimento de instituições, em tempos de Estado Novo.

3.2.4 Números e efeitos da Regulação

Apesar da pressão de setores da sociedade em favor da abertura de escolas livres, os números da equiparação ao final do Império parecem não ter sido significantes, visto que nos Relatórios do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, pasta responsável pela ES, nada consta sobre este processo naquele período. No entanto, realidade diversa passa a ser mostrada a partir de 1891, quando há o registro da concessão de equiparações a escolas localizadas nas regiões Norte, Sul, Nordeste e Sudeste, fazendo com que em 1892 houvesse duas escolas livres equiparadas no Brasil: uma Faculdade de Direito localizada na Bahia e outra localizada em Minas Gerais. Até o ano de 1900, esse número foi ampliado, chegando a 8 escolas localizadas no Rio de

Janeiro, Bahia, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Porto Alegre, todas faculdades de direito ou de medicina. A tabela de IES equiparadas por estado em 1902, segundo informações constantes do Relatório do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, apresenta os seguintes números:

Tabela 1: Instituições de educação superior equiparadas – 1902

Estado	N de IES equiparadas
Bahia	02
Minas Gerais	02
Pará	01
Pernambuco	01
Rio de Janeiro	02
São Paulo	01
Rio Grande do Sul	03
TOTAL	13

Para cumprir o ritual da equiparação seguindo a forma prevista em lei, os fiscais das escolas deveriam elaborar minucioso relatório sobre a IES, que envolvia desde a descrição do corpo docente até a natureza e a seriedade dos exames realizados. No entanto, tais fiscais reclamavam das condições de trabalho, chegando a apontar falhas na norma que criou tal função, afirmando que a eles foi determinado por lei apenas a fiscalização dos exames, e não do ensino. Mesmo após corrigida tal falha, o governo recebia relatórios que deixavam claro a escassa condição de trabalho e apenas acumulava um sem número de dados referentes a matrícula, aprovação, reprovação e exames, desistências.

No Relatório do Ministério da Justiça e Negócios Interiores de 1892, o inspetor Lúcio de Mendonça deixa claro que não havia fiscalizado o ensino como deveria e que os dados ali apresentados “foram recolhidos na secretaria” e, por isso, o relatório afirmava a fiscalização efetiva apenas sobre exames realizados pelos alunos⁴⁸. Repete-se a experiência de que as exigências feitas em lei nem sempre eram cumpridas, inclusive pelos representantes do próprio Ministério responsável pela educação superior. Reafirma-se, nesse contexto, a natureza de um Estado verificador e que tinha o trabalho

⁴⁸ É rico o Relatório do Ministério da Justiça e Negócios Interiores do ano 1892, o primeiro a trazer um capítulo especial sobre as faculdades livres. As informações referentes a tais relatórios podem ser acessadas no seguinte endereço eletrônico: <http://www.crl.edu/content.asp?11=4&12=18&13=33&14=22>.

de seus entes burocráticos concentrados apenas em alguns aspectos técnicos e estatísticos. A qualidade do ensino não estava em questão.

Sobre o processo de inspeção que era desenvolvido junto às IES estaduais e particulares – Equiparação, Inspeções Preliminares e Permanentes - entre os anos de 1935 e 1938, de acordo com os atos legais expedidos pelo Executivo e que fazem parte do acervo do Senado, tem-se as seguintes informações:

Tabela 2: Inspeções Preliminares e Permanentes a partir de 1935.

Ação Governamental/Processos	Concessões	Cassações
Inspeção Preliminar	11	04
Inspeção Permanente	08	01
TOTAL	19	05

Entre as 11 escolas que receberam a Inspeção Preliminar, a maioria oferecia cursos da área de saúde, tais como Odontologia e Farmácia; apenas duas ofereciam cursos das Ciências Humanas, quais sejam: Direito e Filosofia. Seguindo uma tendência atual, nove dessas onze escolas estavam no Sudeste, uma no Centro-Oeste e uma no Nordeste. Os decretos que cassam as inspeções preliminares não apresentam os motivos que levaram a tal atitude, sendo apenas assinados pelo então Ministro Gustavo Capanema e pelo Presidente da República. No entanto, sugere-se, com base em outros decretos, que dois aspectos podem ter gerado as cassações: infra-estrutura e condições do corpo docente.

Dentre as escolas que obtiveram a equiparação, cita-se a Escola Paulista de Medicina, que em 1938, obteve o *status* de escola oficialmente reconhecida. Já no rol das escolas que tiveram sua inspeção cassada, estão uma escola de Mato Grosso e outra da Bahia.

A inspeção permanente foi concedida entre 1935 e 1939 a oito escolas superiores; destas oito, apenas uma teve o benefício cassado. A três, dessas IES, por confusão do próprio governo, foi concedida a equiparação, logo substituída pela inspeção, visto que a primeira cabia apenas às IES estaduais. A localização da maioria das escolas que receberam tal concessão é a região Sudeste, ficando apenas a escola de Direito de Pelotas, localizada na região Sul.

No conjunto das escolas que receberam a inspeção permanente, não é citada nenhuma escola que tivesse recebido a inspeção preliminar. E isto se deve ao fato de

que como a escola tinha até três anos para solicitar a inspeção permanente após ter recebido a inspeção preliminar, todas as escolas que tiveram tal concessão passaram, automaticamente, ao processo de reconhecimento, instituído em 1938. Estas condições, por sua vez, mostra o quanto de ruptura havia nos processos criados pelo Estado para controlar o funcionamento das IES e, ao mesmo tempo, destaca que num período no qual o planejamento educacional estava começando a ser amplamente utilizado no país, algumas práticas ganharam seu espaço, porém assumindo, posteriormente, o caráter de algo passageiro e até mesmo experimental. O Estado verificador aqui compreendido como um ente, cujas instituições responsáveis pela ES apenas aglutinavam dados estatísticos, tinha suas práticas também associadas à descontinuidade. Assim, as inspeções preliminar e permanente foram substituídas em menos de quatro anos de existência, pela autorização e pelo reconhecimento. Acirra-se a verificação e o controle.

Mesmo com denominações diferenciadas, tanto para a concessão da Equiparação quanto para a concessão da Inspeção Permanente, a fiscalização sobre as escolas em ambos os processos geraria um Relatório de Inspeção a ser analisado pelo CNEn, através do seu Conselho de Ensino Secundário e Superior. Após 1930, a obtenção do título de IES que havia passado pela Inspeção Preliminar era dada, após votação a favor, pela maioria simples dos membros do CNE. Já para a obtenção da Inspeção Permanente, era necessária a aprovação do processo por dois terços dos membros do Conselho. A Equiparação para as escolas estaduais era dada com maioria simples dos votos do Conselho. Essa distribuição definida no Decreto 23.546, em vigor a partir de 1933, demonstra o índice diferenciado que era exigido para a aprovação entre as escolas estaduais e privadas.

O fato de a Equiparação ter existido não representou uma grande ação do Estado em termos de política pública⁴⁹ para a ES, visto que, sem a existência de um plano de expansão de escolas federais e, ao mesmo tempo, com a possibilidade de qualquer associação abrir uma escola superior, a única ação que o Estado tomou a si foi a tarefa de, ao menos, garantir que estas IES tivessem o mínimo de semelhança com as escolas oficiais.

Essa condição foi respeitada apenas por algumas escolas. Com isso, entre os anos de 1893 e 1961, poucas equiparações foram feitas. Sobre a realização desses

⁴⁹ Política pública é aqui compreendida como um conjunto de ações de um governo voltadas para determinada área de sua atuação e estruturadas a partir de um planejamento prévio.

processos, existem registrados na base de dados do Senado Federal⁵⁰ 57 documentos que se referem ao tema Equiparação e ensino superior. Destes, 05 normas tratam de questões vinculadas a regulamentação⁵¹ do assunto. A tabela resumo que revela os resultados do exercício de o Estado regular a Educação Superior, no que se refere a Equiparação, apresenta os seguintes dados:

Tabela 3: Equiparações concedidas e outros temas 1893-1961

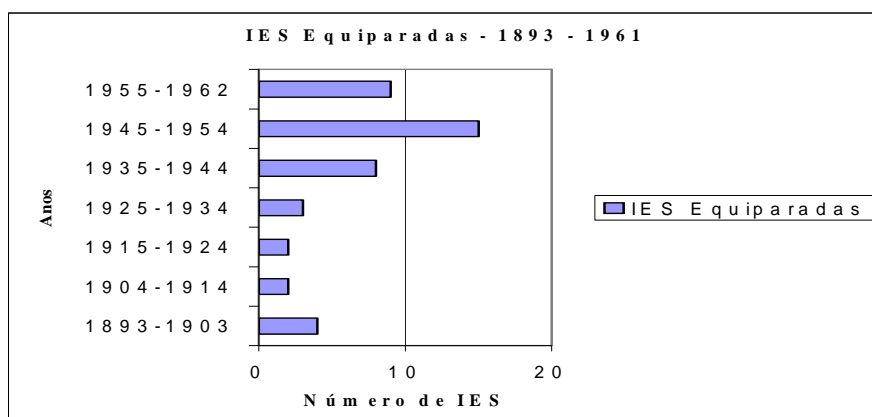
Período	1893 – 1961
Equiparações concedidas	45
Regulamentações	05
Outros temas	04
Equiparações revogadas	03
TOTAL DE DOCUMENTOS	57

Esse conjunto de documentos quando detalhado, apresenta o seguinte perfil:

Tabela 4: Número de Escolas Equiparadas 1893-1962

Anos	IES Equiparadas
1893-1903	4
1904-1914	2
1915-1924	2
1925-1934	3
1935-1944	8
1945-1954	16
1955-1961	9
TOTAL	44

Gráfico 1: IES Equiparadas 1893 - 1961



⁵⁰ Base localizada em www.senado.gov.br

⁵¹ No presente trabalho a idéia de regulamentação está associada ao poder regulamentar, o qual, é concebido como o poder que “se exerce sem criação de regras jurídicas que alterem as leis existentes, e sem a alteração da própria lei regulamentada”. (PONTES DE MIRANDA *apud* PESSANHA, 2002, p. 156)

Esses dados demonstram que os anos com maior número de escolas equiparadas se localizam no século XX, na década que vai de 1945 a 1954. Esse período foi assinalado, no Brasil, pela saída e retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República, bem como pelo seu suicídio. Politicamente, portanto, a década em questão, ao se iniciar com o fim de uma Guerra, foi marcada pela continuação do populismo e pelo discurso do desenvolvimento, acompanhado por políticas sociais que foram implantadas na década anterior.

Sobre os números apresentados, interessante assinalar que no período localizado entre 1904 e 1934, quando foi baixa a quantidade de equiparações, escolas livres continuaram a ser abertas. Porém, como a equiparação era destinada a quem desejasse conferir aos seus alunos diplomas válidos em todo país, apenas algumas IES optaram por passar por esse processo. Tal fato é comprovado, se se considerar que o número de escolas superiores particulares existentes entre 1908 e 1912 correspondia a onze⁵² e era superior ao número de equiparações encontradas em documentos referentes a este processo nos 30 anos citados. Além disso, anos depois, em 1939, o número total de IES correspondia a 454⁵³, em sua maioria, particulares.

Quando desdobrados em números de escolas equiparadas por região, a tabela anterior demonstra o seguinte perfil:

Tabela 05: IES Equiparadas por Região⁵⁴ e Tipo 1893-1961

Regiões/IES Equiparadas	N	NE	SD	S	CO
Universidades	0	3	5	4	0
Faculdades	2	1	6	2	1
Escolas	2	2	13	1	2

Tomando-se como bases esses números, é visível que a expansão da educação superior foi mais ampla na Região Sudeste, ao menos no que toca ao número de escolas equiparadas. Ao mesmo tempo, é mais intenso nessa região o discurso sobre o desenvolvimento do país, objetivo também alcançado através da ES. Sobre essa

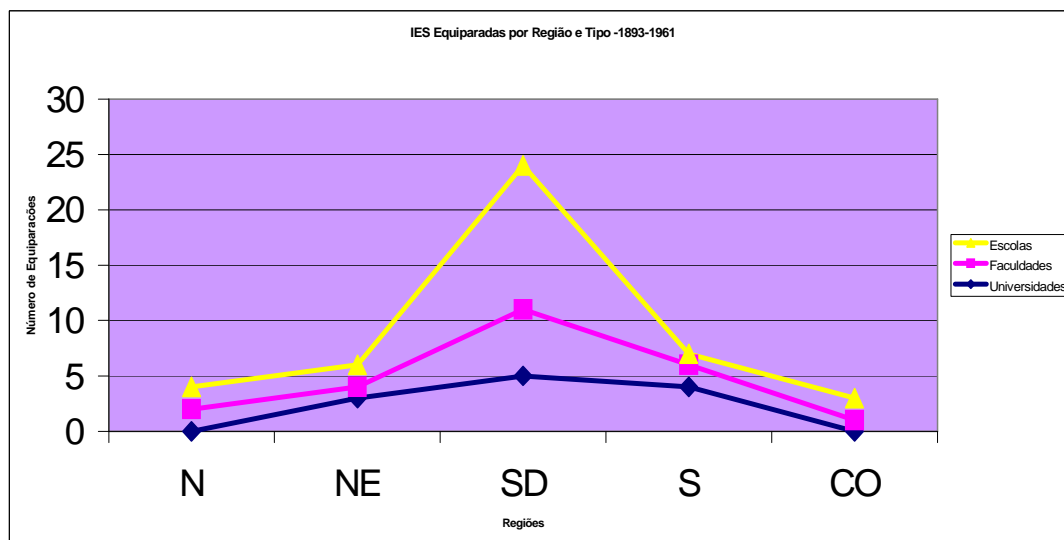
⁵² Cf.: Tabela extraída de : Anuario estatístico do Brazil 1908-1912. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, v. 1-3, 1916-1927. As estatísticas do anuário não revelam a quantidade das escolas oficiais e das reconhecidas por nível de ensino. Assim, naquele ano de 1935 existiam 27.879 unidades escolares considerando-se todos os níveis de ensino, e destas 8.783 não eram reconhecidas.

⁵³ Cf. Anuário estatístico do Brasil 1941 / 1945. Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, 1946.

⁵⁴ Para a montagem dessa tabela considerou-se a atual divisão política do Brasil.

distribuição regional, acrescida de outros dados, esse movimento da equiparação em gráfico é assim visualizado:

Gráfico 2: IES Equiparadas por Região e Tipo 1893-1961



O desdobramento de dados revela que, entre as 44 instituições equiparadas ao entre 1893 e 1961, existiam faculdades, universidades e escolas superiores. Dentre estas são observadas 12 universidades; 12 faculdades e 20 escolas. O fato de parte significativa da elite política brasileira estar localizada na região Sudeste, reforça a tradição da ES formar os burocratas que iriam gerir o Estado. Ao mesmo tempo, garantiu-se que a população daquela região tivesse acesso a educação superior, mantendo-se o cenário desenhado do Império, que mostrava o Brasil como “ilha de letrados num mar de analfabetos”. É importante destacar que em tempos desenvolvimentistas e populistas, o discurso da ascensão da classe média urbana pela via da formação superior ganha um lugar de destaque na vida dos brasileiros.

As escolas equiparadas durante o período compreendido entre 1889 e 1937, ano anterior à instituição da autorização e do reconhecimento, correspondem a 18 instituições ao todo, sendo: 11 faculdades e 7 escolas⁵⁵. Destas, 11 se localizavam na região Sudeste; 6 nas Regiões Norte, Sul e Nordeste, ficando 2 IES em cada região e 1 no Centro-Oeste. É interessante observar que, mesmo ficando definida Equiparação de

⁵⁵ Nesse momento caracteriza-se como faculdade a instituição que tinha mais de um curso e como escola, as que ofereciam apenas um curso, tais como a Escola Paulista de Medicina e a Escola de Medicina Fluminense.

universidades, em 1931 com o EUB, a mesma só começará se efetivar a partir do ano de 1946, com a Equiparação da Universidade Católica de São Paulo.⁵⁶

Dentre essas 44 equiparações concedidas, 3 foram tornadas sem efeito, e substituídas por Inspeções Permanentes. Este acontecimento revela que o próprio Governo ficava confuso entre a concessão de Equiparação ou de Inspeção Permanente, visto que as três normas que revogam equiparações antes concedidas⁵⁷ foram reeditadas, pois as faculdades que solicitaram a sua legalização em território nacional não eram estaduais e sim particulares e nesse caso, entre os anos de 1931 e 1937, valia a distinção da concessão recebida pelas escolas livres estaduais — a Equiparação — e pelas escolas livres particulares — a Inspeção Permanente. Reforça-se, no entanto, que em ambos os casos, a conquista era a mesma: o reconhecimento do diploma, bem como determinadas obrigações a serem seguidas.

A diferença instituída entre Equiparação e Inspeção Permanente concentrava-se no grau de autonomia das escolas estaduais que, em certa medida, era mais ampla do que a autonomia das escolas particulares. Exemplo deste fato pode ser observado no Decreto 5.616, de 28 de dezembro de 1928 que, ao regular a criação de universidades nos estados, determinou que as instituições deste porte, criadas nos estados, “terão administração econômica e didática com perfeita autonomia e os diplomas que expedirem, reconhecidos pela União” (BRASIL, Decreto 5.616 de 28 de dezembro de 1928, art. 1º). Para obter este grau de autonomia, a tais instituições era obrigatório: “patrimônio nunca menor de trinta mil contos; nomeação do reitor pelo Presidente do Estado; e que pelo menos uma das escolas que compuser a universidade tenha quinze anos de effectivo funcionamento” (*idem*, art. 2º). A obrigatoriedade da equiparação, portanto, não é explícita, porém esses diplomas para serem reconhecidos deveriam passar pelo crivo da União.

Nesse conjunto de documentos legais, foi encontrado um fato interessante e que amplia uma informação presente em Cunha (1980), acerca da Equiparação da Universidade Mackenzie. Em sua obra “Universidade Temporã”, Cunha afirma que algumas escolas superiores criadas no final do século XIX funcionaram sem pretender a equiparação. Exemplo disso seria a escola de Engenharia Mackenzie *College* que, criada em 1896, funcionava tendo seus diplomas reconhecidos pelo Conselho Superior

⁵⁶ Decreto 6.632/1946. A esta se seguiram as equiparações das Universidades Católicas dos estados de RS, PE, MG, PR e Pelotas, respectivamente.

⁵⁷Estas equiparações foram declaradas sem efeito nos Decretos 2.549/1938; 2.545/1938; e 2.544/1938, todos se referindo a faculdades localizadas no Rio de Janeiro.

do estado de Nova Iorque. Segundo o autor, foi apenas em 1923 que, “por uma lei do Congresso Nacional, os diplomas conferidos por essa escola passaram a ter o mesmo valor jurídico dos diplomas expedidos pela escola Politécnica” (p.156). Cunha, no entanto, não informa que, mesmo conseguindo tal regalia, a Mackenzie quando já transformada em Universidade, recebeu as prerrogativas de instituição equiparada, através do Decreto 30.511 de 7 de fevereiro de 1952. Além da Mackenzie, um grupo de grandes universidades passou pelo processo de Equiparação e, junto a estas, faculdades e escolas de ensino superior. No caso das 12 universidades equiparadas, após o EUB, o desdobramento da situação administrativa é o seguinte:

Tabela 6: Universidades Equiparadas após 1932

Dependência Administrativa	N de Universidades Equiparadas
Particular	09 (06 Católicas)
Estadual	02
Municipal	01
TOTAL	12

A partir dessas informações, pode-se afirmar que o Governo Federal conseguiu exercer controle sobre a educação superior, regulando a sua expansão e ditando suas características mínimas, através do processo de Equiparação. Sobre esse processo, nem todas as IES que a solicitava tinham a concessão recebida.

Pode-se citar como exemplo, a negação da Equiparação à Escola Politécnica de Pernambuco, devido ao “péssimo estado das instalações físicas, a baixa qualidade do corpo docente e o estado geral da escola⁵⁸” (CUNHA, 1980, p. 80).

Outro dado que demonstra a atuação do Estado na expansão das IES privadas e por vezes estaduais concentra-se nos aspectos que limitaram a realização de processos de equiparação, e que ultrapassam a linha do didático-administrativo das instituições de ensino superior para se relacionar com questões ditas geográficas. Assim, ficou definido que não se realizariam equiparações em academias que funcionassem em “cidade de menos de cem mil habitantes, salvo se esta for capital de Estado de mais de um milhão de habitantes e o instituto for fortemente subvencionado pelo governo regional” (BRASIL, Decreto 11.530/1915, art.25). Ao definir tal regra, o Governo teve o apoio do Poder Legislativo que, em parecer, definiu que era um contra senso se pensar que um país com grande parte da população analfabeta, teria profissionais preparados para

⁵⁸ Segundo Cunha (1980), após ter negada a equiparação pelo Conselho Superior de Ensino, a Escola Politécnica de Pernambuco, apelou para o Poder Legislativo, tal qual fez o Mackenzie *College*, sem, no entanto, ter sucesso.

ministrar o ensino em escolas superiores, especialmente em lugares menores. Daí a necessidade de se fiscalizar e de se orientar essa fiscalização⁵⁹. Ao mesmo tempo, o próprio governo estancou a viabilidade de legitimação da Universidade do Paraná e da Universidade da Amazônia, que foram abertas nesses respectivos estados num momento em que ainda não havia uma universidade em funcionamento que fosse mantida pelo governo federal.

3.2.5 Equiparação: algumas lições

A ação do Estado na educação superior através do processo de equiparação foi configurada por um cunho verificador que nem sempre atingiu a todos os setores das IES que solicitavam tal concessão. No entanto, percebe-se nas normas, a ampliação do conjunto de exigências feitas às escolas, sem que, em contrapartida, houvesse uma estrutura dentro dos próprios setores burocráticos responsáveis pela ES para se fazer cumprir todas as determinações dadas pelo governo. Os problemas enfrentados iam desde a falta de inspetores e delegados em número insuficiente, passando pela própria estrutura das normas que exigiam de inspetores e delegados funções para as quais não estavam definidos os trâmites necessários.

Ao propor um formato de ensino livre, diferente do que havia em outros lugares e estendendo a tais escolas a possibilidade destas se equipararem às escolas oficiais, o Estado, sem uma política de expansão da ES bem definida, cedeu espaço para a iniciativa privada a qual, mesmo com a equiparação, abriu escolas que funcionavam sem o cumprimento das determinações legais. Outro aspecto que merece ser registrado é o fato de ser permitida a abertura de cursos livres, ministrados por professores das faculdades, porém fora de seu horário de trabalho. Estes professores eram remunerados por seus alunos e, para que ministrassem esses cursos, necessitavam do aval da própria Congregação de qual fazia parte. Como resultado, diante da falta de obrigatoriedade da frequência, muitos alunos não iam às aulas, freqüentando os cursos livres e preparando-se para os exames da escola oficial. Esse fato dificultou a realização de uma maior pressão sobre governo para que fossem tomadas decisões referentes às melhorias em infra-estrutura da faculdade, especialmente nas escolas de Medicina, as quais os

⁵⁹ Parecer do deputado Augusto de Freitas, que mesmo apoiando algumas teses do governo, teve suas propostas de alteração do Decreto apresentadas nesse parecer, arquivada. Para mais informações, ver MOACYR, (1942).

Relatórios do Ministério da Justiça trazem sempre reclamações sobre o estado precário de laboratórios e gabinetes. Com a equiparação, o Estado fiscalizava as escolas que se pretendiam livres e, no entanto, apesar de plasmar nas faculdades oficiais, não propiciava a estas últimas o cuidado necessário nem a fiscalização devida. Já com escolas particulares, um dos fatores que levou à cassação de algumas concessões foi exatamente o estado precário das condições físicas e higiênicas, fruto da ação de delegados, inspetores e fiscais.

No que toca as arenas, a saída encontrada para que a ES pudesse se desenvolver foi através da ação dos conselhos que estiveram inseridos nos diversos ministérios⁶⁰, aos quais a educação esteve ligada. No entanto, o retardamento da criação de um órgão próprio para a educação propiciou certa descontinuidade de ações, sentidas nas constantes criações, desativações e recriações dos conselhos a cargo desse setor. Para citar alguns, registra-se antes de 1930 a criação do Conselho Superior de Ensino, do Conselho de Instrução Superior e do Conselho Nacional de Ensino. Cada um desses órgãos, ao ser criado, lidava com normas e procedimentos diferenciados para a equiparação.

Não há citação sobre um sistema de educação superior nos documentos da época. E fica claro apenas que, ao governo central, cabia a responsabilidade sobre este nível de ensino, que seria regulamentado por normas oriundas tanto do Poder Moderador, na época do Império, quando do Poder Executivo, na República. O Estado, dessa forma, teve um amplo espaço para delimitar o que deveria ser cumprido pelas IES; e, ainda que nem sempre isso significasse obediência, o Executivo mostrou-se, na maior parte desse período, como o legislador mor dos rumos que ES deveria seguir, inclusive no que se refere aos procedimentos referentes à legalização das instituições mantidas pelos estados.

Apesar de ter sido realizada até a década de 1950, a equiparação perdeu seu espaço para outros dois processos que pregavam um maior controle e, ao mesmo tempo,

⁶⁰ Durante o período imperial, o órgão responsável pela educação foi o Ministério do Império. Na República registra-se a ação do efêmero Ministério da Instrução e Saúde Pública precedido pelo Conselho de Instrução Superior, criado em 1891. Em 1892 a educação passa para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, no qual a educação superior era responsabilidade do Conselho Superior de Ensino (1911) e depois, do Departamento Nacional de Ensino (1925). Apenas no governo Vargas, em 14 de abril de 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde. Em 1953, em decorrência da criação do Ministério da Saúde, o Ministério da Educação passou a se chamar Ministério da Educação e Cultura. Em 1985, chamava-se apenas Ministério da Educação. Em 1996, recebeu a denominação de Ministério da Educação e do Desporto, para em 1999 voltar a ser apenas Ministério da Educação.

impunham uma nova dinâmica para as IES: a autorização e o reconhecimento de instituições.

3.3 Autorização e Reconhecimento

Autorização – Etimol. [De autorizar + -ção.] .S. f. 1. Ato ou efeito de autorizar.

2. Consentimento expresso; permissão. **Autorizar** - [Do lat. med. auctorizare.]

V. t. d. 1. Dar ou conferir autoridade ou poder a.

2. Dar, conceder autorização, permissão, licença para; consentir expressamente em; permitir: 3. Validar; confirmar, corroborar. (HOUAISS, 2005, p. 352)

Reconhecimento - – Etimol. [De reconhecer + -imento.]

S. m.1. Ato ou efeito de reconhecer(-se); reconhecimento.

Reconhecer - [Do lat. recognoscere.]

2. Admitir como legal; assegurar. 3. Admitir como bom, verdadeiro ou legítimo; conhecer. (*idem*, 2005, p. 2.403)

3.3.1 Contexto histórico

O período no qual foram instituídos os processos de autorização e reconhecimento de instituições de educação superior é assinalado pela ditadura de Vargas, cujo início data de novembro de 1937. Apesar da relação com um Estado ditatorial, esses processos ainda hoje se fazem presentes no cotidiano de universidades, faculdades e centros universitários, seja pela via da autorização e reconhecimento de cursos, seja apenas pela via do reconhecimento de cursos ou autorização para funcionamento de instituições.

Esta longa existência fez com que estes processos fossem realizados tanto em períodos marcados pela ditadura – 1937 e 1964 – quanto em momentos democráticos. Tal fato reflete diretamente no formato e nas exigências presentes em cada um desses processos às IES.

A ditadura instaurada por Vargas em 1937 foi o fato que deu suporte legal à implantação da autorização e do reconhecimento de IES, reforçando através desses processos a atuação do Estado na ES, dada pela determinação de normas a serem seguidas e pela fiscalização sobre o cumprimento das mesmas. Este fato, no período da ditadura varguista, foi revigorado pelo controle do Executivo sobre a produção de normas referentes à ES, visto que tanto o Congresso quanto os partidos políticos tiveram suas ações embargadas pelo ditador.

Estabelecendo-se no poder, inicialmente até o ano de 1945, Vargas, além da elaboração da conhecida Constituição Fascista de 1937, deu continuidade às ações que vinha realizando no aparelho estatal, criando condições necessárias ao funcionamento de um Estado autoritário. Assim, dentre as características desse governo que se desenvolveram paralelamente à criação dos processos de autorização e de reconhecimento de IES, podem ser citadas:

- a) a estruturação de um aparelho repressor que sustentasse um estado policial;
- b) a dissolução dos partidos políticos, prevalecendo, no entanto, o partido do presidente;
- c) o reforço no poder centralizado nas mãos do ditador, orbitado pelos interventores dos estados.

Considerando-se que o contexto econômico no Brasil daquele momento era caracterizado por um lado, pela ação de uma tradicional aristocracia rural cafeicultora que até então vinha dominando o cenário político do país; e por outro lado, por uma burguesia que estava em franca ascensão, especialmente devido ao crescimento urbano e industrial existente até então, é correto afirmar que Vargas assume a posição de realizar um governo tentando agradar a todos os lados, incluindo-se ainda as classes populares. No entanto, as conseqüências desse cenário ficaram claras na Constituição de 1937, quando foi estabelecida “a premência do executivo, frente aos poderes clássicos do legislativo e do judiciário criando uma ditadura *sui generis*, que se propunha a conciliar interesses dos trabalhadores com as tendências conservadoras do capitalismo, na verdade uma conciliação difícil, pelo antagonismo extremo das classes sociais”(FERREIRA *apud* FAVERO, 2000, p. 81).

Foi, pois, sob essa ditadura que Vargas, implementando ações na estrutura estatal, defendeu para o país um aparelho burocrático mais racional que pudesse garantir a sobrevivência desse Estado interventor. Com isso, visava a integração ao processo de desenvolvimento do país, tanto da burguesia quanto dos setores operários, ainda que sob diferentes condições de atuação, diretamente ligadas ao *status* de cada um.

De acordo com Torres (2004, p. 148), “para atingir esse objetivo Vargas iniciou um processo que teria longa e promissora trajetória na administração pública: a criação de agências estatais descentralizadas, mais tarde chamadas genericamente de administração indireta”. Apesar da montagem desse aparelho, quando o assunto era a elaboração de ações no campo das políticas públicas para as áreas sociais, tais como

saúde e educação, a ação burocrática sofria “com as mais deletérias e ineficientes práticas clientelistas e patrimonialistas” (*idem*).

Mesmo com tais práticas, um dos meios utilizados para formação desse novo aparelho burocrático foi a expansão de órgãos e contratação de técnicos especializados para planejar o desenvolvimento do país. Um desses órgãos, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado pelo Decreto-Lei 579 de 1938, registra uma importante trajetória na administração brasileira, tendo sido extinto apenas em 1986. A tarefa do DASP era exatamente

promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, com a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre público e privado, da hierarquia, impessoalidade das regras rígidas e universalmente válidas, da atuação especializada e tecnicamente válida. (TORRES, 2004, p. 147)

Tal objetivo pode ser compreendido se pensar que o Estado que Vargas estruturou no Brasil era não apenas o responsável pela administração de órgãos públicos, mas tomou a si as rédeas para guiar o desenvolvimento do país, atuando em áreas vinculadas à produção, à regulação das relações sociais e à economia. Nesse cenário, o DASP assumiu um papel fundamental, visto que através dele Vargas controlava toda administração pública diretamente ligada ao governo central e, ao mesmo tempo, com a abertura de DASPs nos estados da federação, aliado ao comando sobre a nomeação de interventores, fechava-se um círculo de centralização e controle.

No campo educacional, a proposta desse Estado estava alinhada à idéia de se realizar o planejamento de ações relacionadas à educação. Nesse sentido, esta também foi utilizada pelo então Presidente Vargas como um meio para assegurar a sua permanência no poder e disseminar a ideologia da classe dominante, sustentada pelo discurso do desenvolvimento. Para tanto, o formato desse planejamento não estava pautado apenas na emissão de normas destinadas a organizar o funcionamento de um determinado setor; havia, em cada documento editado pelo governo a precisa intenção de fazer da educação um instrumento a favor do Estado. No dizer de Freitag (2005, p. 92) “a política educacional do Estado Novo não se limita à simples legislação e sua implementação. Essa política visa, acima de tudo, transformar o sistema educacional em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas”.

Um dos caminhos encontrados para atingir esse objetivo foi a abertura de escolas e cursos profissionalizantes, que além de atender à demanda de mão-de-obra

então instaurada no mercado, abria novos flancos de ascensão, ainda que limitados, para as classes mais baixas. Dessa forma, o acesso aos diferentes níveis de formação repetia as diferenças sociais. O Estado trazia para si a responsabilidade de formar os recursos humanos necessários ao desenvolvimento do capitalismo, garantindo, dentre outras coisas, a existência de um exército de reserva, beneficiando o setor privado.

Foi com esse espírito centralizador que a Constituição de 1937 definiu ampliação dos poderes do Executivo sobre a educação, que deveria não apenas “traçar as diretrizes”, como estava estabelecido na carta de 1934, mas também, “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (BRASIL, CF 1937, art. 15, inciso IX). Todas essas competências foram apresentadas como “privativas” da União.

O resultado dessa determinação, dentre outras coisas foi dado pelas reformas do Ministro Gustavo de Capanema, em especial no ensino profissionalizante, cumprindo a meta de oferecer às classes mais baixas uma possibilidade de ascensão social e a entrada no mercado de trabalho.

Esse conjunto de ações desenvolvidas por Vargas, apesar de garantir a formação de mão-de-obra, não conseguiu aplacar os ânimos de outros setores da sociedade. Com isso, foi gerada uma complexa equação que, se tinha por um lado uma forte política populista, por outro provocava o aumento da inflação. Associado a isso, em todo mundo ocidental, naquele pós-guerra, um exercício de democracia começava a se esboçar e com o Brasil não podia ser diferente. De acordo com Carvalho (2003, p. 29), o cenário pré renúncia se mostrava da seguinte forma:

As oligarquias representantes das classes dominantes praticamente abandonaram Vargas e o Estado Novo, em fins de 1944, polarizando-se em torno de duas candidaturas militares [...] No início de 1945, o Estado já não conseguia manter a censura à imprensa e a luta contra a ditadura encontrou no governo norte-americano um novo aliado, pressionando Vargas para a redemocratização do país.

Pressionado, Vargas renunciou em 1945, e o país iniciou uma fase democrática que duraria até o ano de 1964, quando os militares deram um golpe de Estado e assumiram o poder.

Considerando que a este trabalho interessa apresentar uma visão sintetizada do contexto histórico instaurado nos diferentes períodos em que esteve em vigor a

autorização e o reconhecimento de IES, destaca-se que as condições gerais desse período de redemocratização podem ser assim, sintetizadas:

- Consolidação da indústria nacional através da política de diversificação e aceleração do processo de substituição de importações;
- Desenvolvimento de um Estado populista-desenvolvimentista;
- Incremento nos números relacionados à exportação, em especial devido à ação do capital estrangeiro no país;
- Ascensão da classe média que fez alianças com a burguesia, fortificando as condições para o golpe militar de 1964;
- Disseminação de um discurso em defesa das classes populares que pouco foi concretizado.

Impulsionando o modelo de substituição de importações, buscando o desenvolvimento da indústria nacional, Getúlio Vargas exercitava a política convivendo e fazendo concessões a dois grupos distintos. E isso, ao mesmo tempo em que trouxe à tona o maior salário mínimo já tido nesse país, dando forças para uma velha conhecida: a inflação. Por conta desse cenário, Carvalho (2003, p.35), analisando o governo de Getúlio que se estendeu de 1950 a agosto de 1954, coloca:

O governo de Vargas se orientou por duas direções contraditórias de política econômica. A primeira direção consistia na redistribuição de renda em proveito dos trabalhadores, o que foi tentado pelo aumento do salário mínimo, em 1952, superando em 20% o valor real de 1943 [...] A segunda direção consistia na mudança do modo e da elevação da taxa de acumulação [...] A contradição consistia no fato de que os aumentos salariais, elevando o preço da força de trabalho, limitavam a acumulação de capital necessário à construção de usinas siderúrgicas, refinarias de petróleo, estradas de rodagem, usinas hidrelétricas e outros empreendimentos exigentes de grandes volumes de capital.

Em meio a tal cenário, o Brasil ainda conseguiu crescer. E seguindo este rumo, a educação consolidou seu espaço no imaginário do brasileiro como um dos caminhos possíveis de ascensão social. Assim, a educação superior ganhou espaço e, ao seu lado, o ensino secundário também foi modificado para que todos os cursos pudessem oferecer, aos seus concluintes, a possibilidade de acesso à universidade.

Nesse segundo mandato de Vargas, o ano de 1951 foi especialmente conturbado para o governo, pois representava efetivamente o seu retorno ao poder e, junto a ele, uma série de disputas já conhecidas da população brasileira. Segundo Rodrigues (1994, p. 45),

Os temas de maior controvérsia nos anos 1951-52 eram o da participação do capital estrangeiro no Brasil, em especial nos setores de exploração do

petróleo e dos minérios, e do posicionamento do Brasil na Guerra Fria, o que implicava a participação de tropas brasileiras na Guerra da Coréia.

Para atuar com essa situação, Vargas levou ao Congresso Nacional um plano de desenvolvimento fundamentado na expansão industrial e no aumento da intervenção do Estado na economia. “Preconizava também o crescimento da produção de bens de consumo, o alargamento do mercado interno e a elevação da renda nacional (RODRIGUES, 1994, p. 47).

Com todo esse discurso de crescimento, mais uma vez a educação, especialmente a superior, era posta como alvo a ser alcançado, um troféu que deveria estar ao alcance de todos na caminhada rumo à ascensão social. Assim,

Em março de 1953, a Lei 1.281 veio ampliar os afluentes da estrada para o ensino superior. O ingresso no segundo ciclo do ensino secundário foi facilitado, também, aos concluintes do primeiro ciclo do ensino normal e, também, aos que tivessem concluído cursos de formação de oficiais das polícias militares dos estados e do Distrito Federal (*idem*, 1994, p. 79).

Essa expansão do acesso veio, ainda, por meio de ações como a federalização de escolas superiores livres que, após cumprirem uma série de exigências, poderiam ser incorporadas ao grupo que compunha o sistema federal de ensino superior público e gratuito.

A política educacional para o ensino superior na década de 1950 concentrou-se em determinações contidas em algumas normas legais⁶¹, que indicavam a necessidade de um planejamento mais bem estruturado para a educação, visando agora, não a manutenção de um ditador no poder, mas, sim, a preparação para que fosse mantido o ritmo de desenvolvimento do país e, ao mesmo tempo, fosse estruturado de forma mais sólida um sistema de ensino superior. Reflexo disso foi a criação de normas, a partir de 1950, que expressavam uma preocupação com a ampliação de vagas para ES, com a dinâmica a ser seguida relacionada ao aproveitamento dos alunos excedentes e a organização da ES nos estados. Pode-se citar como exemplos, a Lei da Federalização⁶² e a Lei de aproveitamento de vagas excedentes⁶³.

⁶¹ Lei 1.254, de 4 de dezembro de 1950, que trata da federalização de escolas livres; a Lei 1.392 de 11 de julho de 1951, que se refere ao aproveitamento de alunos excedentes e Lei 2.337, de 20 de novembro de 1954 que modifica a Lei 1.254, de 1950.

⁶² Esta Lei 1.254, de 4 de dezembro de 1950, que tratava da federalização, definia os seguintes critérios para que uma escola livre pudesse ser incorporada ao sistema oficial de ensino superior: Art. 2º Os estabelecimentos subvencionados, na forma desta Lei, pelo Governo Federal poderão ser, por lei, mediante mensagens do Poder Executivo, ouvido o Conselho Nacional de Educação, incluídos gradativamente na categoria de estabelecimentos mantidos pela União, atendendo-se à eficiência do seu funcionamento por prazo não menor de 20 (vinte) anos, ao número avultado de seus alunos e à sua

O ano de 1953 trouxe uma novidade: a independência do Ministério da Educação que se separa da Saúde no momento em que esta ganha um Ministério próprio. Lidando com grupos e interesses distintos, Vargas suicida-se em agosto de 1954, deixando uma forte herança populista que se faria presente mais uma vez de forma intensa, com um outro presidente: Juscelino Kubitschek. Defensor do desenvolvimento, tal como Vargas, Kubitschek povoou o imaginário do brasileiro, construindo uma capital e disseminando o discurso de ascensão pela via educacional. Mais uma vez a educação superior ganhou destaque.

Assim, antes de findar o seu mandato, o Presidente que trouxe ao imaginário dos brasileiros o lema “50 anos em 5”, Juscelino Kubitschek assinou dois decretos voltados para o ensino superior. O primeiro deles, o Decreto 48.938, de 14 de setembro de 1960, definiu que a partir daquela data, os diplomas expedidos por IFES, deveriam ser registrados pela própria reitoria a qual a IES estava ligada. Já o segundo Decreto, de número 50.066, assinado ao apagar das luzes de seu governo, em 25 de janeiro de 1961, definiu o processo a ser seguido em casos de agregação⁶⁴ de escolas às IFES.

O conturbado ano de 1961, no qual o Presidente Jânio Quadros assumiu e renunciou, é o ano da aprovação da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A aprovação após longos anos de debates

projeção nos meios culturais, como centros unificadores do pensamento científico brasileiro. Tendo, pois, como base um processo que deveria ser analisado pelo Conselho Nacional de Educação, esse exercício de federalização não atingia a todas as escolas, e assim, o critério tempo de funcionamento tornou-se o primeiro elemento citado para que uma escola pudesse passar a ser mantida pela União.

⁶³Em 11 de julho de 1951, foi editada a Lei 1.392, que dispunha sobre as normas de aproveitamento de alunos excedentes aprovados em exame de habilitação para ingresso em cursos superiores, aplicável, especialmente no que diz respeito às escolas particulares. Já em seu primeiro artigo a Lei estabelece que: “**Art. 1º** Para o aproveitamento dos alunos aprovados e não classificados, no concurso de habilitação de 1951, ficam os estabelecimentos de ensino superior, mantidos por particulares, autorizados a matricular esses alunos excedentes no limite das vagas que, a seu pedido, for fixado no prazo de 15 dias, pelo Ministério da Educação e Saúde, à vista da capacidade das suas instalações e da possibilidade do seu corpo docente”. Observando tal disposto algumas idéias podem ser desenvolvidas: o acesso ao ensino superior era vinculado à garantia de dada classificação – como o é ainda hoje – no entanto, parece que havia, antes da classificação, uma aprovação por se ter atingido dada pontuação; o processo de análise das condições das escolas para aumento de vagas foi suprimido. À própria escola cabia avaliar a sua capacidade.

⁶⁴ Este Decreto 50.066, de 25 de janeiro de 1961 é importante ao estudo aqui realizado, pois, traz um novo termo a ser analisado no conjunto das políticas que marcam a relação entre o Estado e as IES, a saber: agregação. Sua ementa coloca que o Decreto “Dispõe sobre a agregação de Estabelecimentos de Ensino Superior não federais a Universidades Federais”. Tomando com base a autorização, no seu artigo primeiro o Decreto estabelece que: Art. 1º - Os Estabelecimentos de Ensino Superior, quando legalmente autorizados a funcionar, poderão ser agregados a Universidades Federais, mediante convênio, desde que assim o requeiram as respectivas entidades mantenedoras e a agregação seja concedida, na forma do Estatuto da Universidade. A partir desse disposto, percebe-se que mais um caminho é traçado para que IES não federais possam ser unidas a estas, usufruindo, de alguma forma de seus *status*, através da agregação, sem que aquela perca algumas de suas características. Assim, quando agregado um estabelecimento, este manterá o seu nome, acrescentando a sua condição de agregado à universidade.

— a LDB estava prevista na Constituição de 1946 — fez com que finalmente o país tivesse algo que se pudesse chamar de primeira Lei voltada à estruturação e funcionamento do sistema educacional brasileiro como um todo, e cujo projeto tinha sido fruto de acirrados debates envolvendo os diversos setores da sociedade. Motta (1997), a respeito dos debates em torno da LDB antes da sua aprovação, coloca que dentre os assuntos debatidos, receberam maior atenção as questões referentes às dicotomias: escola pública x escola privada e centralização x descentralização.

Visando atender tanto a objetivos das classes dominantes na manutenção da ordem estabelecida, quanto aos anseios das classes populares, no dizer de Freitag (2005, p. 102) a Lei 4.024,

reflete as contradições e os conflitos que caracterizam as próprias frações de classe da burguesia brasileira. Apesar de ainda conter certos elementos populistas, essa lei não deixa de ter um caráter elitista. Ela, ao mesmo tempo em que dissolve formalmente a dualidade anterior do ensino (...) pela equivalência e flexibilidade dos cursos de nível médio, cria nesse mesmo nível uma barreira quase intransponível, assegurando ao setor privado a continuidade do controle do mesmo. Assim, a criança pobre, incapaz de pagar taxas de escolarização cobradas pela rede, não pode seguir estudando.

A chegada à universidade era, ainda, um conquista para poucos e, apesar de ter havido por parte da iniciativa privada a abertura dos cursos ditos de prestígio, tais como direito e medicina, os alunos que os faziam ainda eram, na grande maioria, das classes mais abastadas.

Seguindo o rumo dado pela Constituição em vigor, a Lei 4.024 ainda deixava clara a obrigatoriedade do fornecimento de educação gratuita pelo Estado mediante a comprovação de insuficiência dos meios⁶⁵. Também é garantida na nova lei, a liberdade de ensino para setores públicos e particulares, ficando definido como obrigatória, a autorização para o funcionamento e o reconhecimento para os estudos já realizados tanto em IES privadas quanto oficiais. No capítulo da administração do ensino, tem-se a definição dos seguintes órgãos: Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o Conselho Federal de Educação (CFE), sendo este último, dividido em Câmaras.

⁶⁵ O Artigo segundo define que “a educação é um direito de todos e será dada no lar e na escola”; e o , o artigo terceiro coloca complementa: “O direito à educação é assegurado: I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor; II - pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos”.

A garantia da manutenção da ordem estabelecida, no entanto, não serviu para que a aliança então firmada entre as classes populares e a burguesia na luta pela redemocratização do país resistisse. Assim, a mesma foi deixada de lado e quando a economia apontava para a necessidade de realização de reformas de base, tais como a reforma agrária, os setores dominantes e com maior poder aquisitivo unem-se aos militares e concretizam o golpe de 1964.

Com isso, controle do Estado sobre as IES iria ser ampliado ainda naquela década de 1960. Comandado por generais, a versão brasileira do Estado autoritário seguiu uma tendência presente em vários países da América Latina, tais como Argentina, Chile, Paraguai que também passaram pelo domínio militar entre as décadas de 1960 e 1980. Naquele momento temas e práticas associadas ao neoliberalismo começaram a circular e até mesmo a serem postas em prática, tais como o processo de privatização da educação superior no Chile.

O período dominado pelos militares assinala um momento sombrio da história do Brasil no qual, além da intensa censura e caça aos direitos civis, registrou-se o intenso exercício da tortura junto àqueles que representassem qualquer oposição ao governo. No âmbito econômico, mais uma vez à custa de uma alta inflação, o desenvolvimento do país foi dado, porém afundando o poço que separava os mais ricos dos mais pobres. Essa diferença pode ser sentida nas normas que regeram a educação naquele momento e que com a separação entre os que tinham acesso aos cursos profissionalizantes e que faziam os cursos acadêmicos, garantia a reprodução de uma sociedade na qual poucos obtinham uma educação de qualidade, sendo capazes de chegar à universidade.

Analisando a formação desse segundo momento do Estado autoritário no Brasil, vê-se que alguns dados se repetem: a) a usurpação das funções do legislativo; b) a instauração de um governo que regulamenta por decreto-lei; c) o reforço às atividades de censura e a cassação de direitos civis e políticos.

Com tal contexto, o reconhecimento de IES ganha um controle extra, ao menos na letra da lei, ao ser considerado uma atividade que deve ser renovada, no mínimo, a cada 5 anos. Maior controle também passou a ser feito no momento da autorização de novos cursos, devendo-se respeitar o princípio de não gastar duas vezes com cursos semelhantes em IFES.

Foi no período militar, no entanto, que a educação superior passou por intensas transformações causadas, dentre outras coisas, pela Lei 5.540, de 1968, conhecida como a Lei da Reforma Universitária.

A Reforma Universitária expressa nessa lei, ao fixar formas de organização e funcionamento do ensino superior, impôs novas características a este nível de ensino, tais como: (a) a adoção do modelo de universidade como o formato ideal para a realização da educação superior; (b) a extinção da cátedra, existente desde o império; (c) a implantação do sistema de departamentos; (d) a confirmação da importância e do valor da pesquisa e da extensão, como atividades inerentes à universidade e integrantes da educação superior; (e) a implantação de um vestibular unificado em termos de conteúdo para todos os cursos ou áreas do conhecimento; (f) a confirmação da elaboração de uma política nacional e regional para formação e aperfeiçoamento do pessoal docente, dentre outras ações⁶⁶.

Esse cenário prevaleceu até a década de 1980, quando o fim da ditadura deu início a um período denominado “de transição” (1985-1995). Dentre as características que assinalam esse período, pode-se citar a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República, sua morte e a posse do vice José Sarney, que enfrentou um governo com seis anos de duração; a primeira eleição direta para presidente após o final da ditadura em 1990; o *impeachment* de Fernando Collor em 1992; e mais uma vez a subida de um vice ao poder: Itamar Franco. Durante esse período, enquanto o país retomava o exercício democrático, um amplo debate acerca da educação superior foi travado junto à comunidade acadêmica. Na agenda desse debate, temáticas como a expansão da ES e avaliação das universidades.

Foi nesse cenário que os processos de autorização e de reconhecimento foram revisados, assumindo outros espaços e outros papéis no conjunto da regulação da educação superior. Nesse sentido, é pertinente afirmar que o caminho percorrido por esses processos entre 1938 e 1995 além de longo, foi assinalado por um conjunto de normas e de procedimentos que demonstram, mais uma vez, a ação do Estado disciplinando e regulamentando a abertura e o funcionamento de IES.

⁶⁶ Como já é sabido toda essa reforma foi feita sob a influência das idéias e das políticas travadas no corpo no acordo MEC-USAID.

3.3.2 Normas e procedimentos

Para falar sobre a autorização e o reconhecimento de instituições no Brasil, faz-se necessário alguns esclarecimentos prévios, a saber:

- a) o termo reconhecimento vem sendo usado desde 1900, tanto para cursos quanto para instituições, sendo estes dois processos, por vezes regulamentado num só documento legal;
- b) nos primeiros anos do século XX, a idéia de reconhecimento esteve vinculada ao processo de Equiparação: equiparava-se uma escola e com isso era obtido o seu reconhecimento, passando esta a ser chamada de Faculdade ou Escola Livre;
- c) com o governo de Getúlio Vargas, o reconhecimento:
 - i. passou a ser destinado a instituições estaduais que solicitavam a equiparação;
 - ii. era realizado junto a cursos de escolas livres tanto estaduais quanto oficiais que desejassem expedir diploma válido em todo território nacional;
 - iii. era realizado somente após a autorização;
 - iv. garantia ao Estado a inspeção em escolas livres e estaduais.

Apesar de citado nos documentos legais desde 1900, foi apenas com a instauração do governo ditador de Vargas que o reconhecimento teve firmada a sua presença no cotidiano da relação IES/Estado sendo, após a autorização, o meio através do qual as escolas eram diretamente inspecionadas e caso não cumprissem o determinado, punidas.

O conjunto de normas que regulamentaram os processos de reconhecimento e de autorização de IES contém os seguintes documentos:

- Decreto-Lei 421, de 1938 – Define normas para autorização e reconhecimento de cursos. No entanto, era aplicado para IES novas, quando estas começariam a funcionar;
- Decreto-Lei 2.076, de 1940 – Modifica o DEL 421/1938, acirrando as condições apresentadas para a abertura de cursos, o que atingia, diretamente às IES novas;
- Decreto-Lei 6.879, de 1944 – Define o que deve ser feito junto as escolas não reconhecidas
- Decreto-Lei 8.457, de 26 de dezembro de 1945 – altera o artigo 5º do Decreto 19.851 de 11 de abril de 1931;

- Decreto 8.535, de 02 de janeiro de 1946 – Cria a Diretoria do Ensino Superior (DES);
- Decreto 20.302, de 02 de janeiro de 1946 – Regimento da Diretoria do Ensino Superior. REGULAMENTAÇÃO: Portaria DES 84 de 10 de julho de 1946; Portaria DES 105 de 2 de setembro de 1946; Portaria DES 110 de 9 de setembro de 1946
- Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- Portaria CFE 4, de 4 de abril de 1963 - Normas para autorização e reconhecimento de escolas superiores;
- Decreto-Lei 53, de 18 de novembro de 1966 – Fixa princípios e organização para as universidades federais;
- Decreto-Lei 252, de 28 de fevereiro de 1967 – normas complementares ao Del 53;
- Decreto 63.341, de 1 de outubro de 1968 – Critérios para expansão do ensino superior;
- Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968 – Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e dá outras providências;
- Decreto-Lei 464, de 11 de fevereiro de 1969 – Estabelece normas complementares à Lei 5.540/1968;
- Decreto-Lei 842, de 9 de setembro de 1969 – Altera o artigo 47 de lei 5.540, de 28 de novembro de 1968;
- Portaria CFE 24, de 11 de maio de 1972 – Define normas para autorização de escolas ou cursos superiores;
- Portaria CFE 70, de 29 de setembro de 1972 - Define normas para autorização de escolas ou cursos superiores;
- Portaria CFE 71, de 29 de dezembro de 1972 - Define normas para reconhecimento de escolas ou cursos superiores;
- Portaria CFE 16-A, de 25 de abril de 1973 - Define normas para reconhecimento de escolas ou cursos superiores;
- Resolução CFE 26, de 29 de março de 1974 – Dispõe sobre a renovação periódica de reconhecimento de universidades e demais estabelecimentos de ensino superior;
- Resolução CFE 29, de 14 de janeiro de 1974 – Dispõe sobre a criação de universidades;
- Resolução CFE 8, de 2 de setembro de 1981 - Dispõe sobre a renovação periódica de reconhecimento de universidades e demais estabelecimentos de ensino superior;
- Decreto 87.911, de 7 de dezembro de 1982 – Regulamenta o art. 47 da Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968;
- Resolução CFE 3, de 28 de fevereiro de 1983 – Dispõe sobre autorização e reconhecimento de Universidades;

- Portaria CFE 11, de 19 de outubro de 1983 – Instruções para criação de Universidades pela via do reconhecimento;
- Decreto 359, de 09 de dezembro de 1991 - Regulamenta o art. 47 da Lei n 5.540 de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências;
- Decreto 1.303, de 08 de novembro de 1994 – Dispõe sobre a criação de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior e dá outras providências.

Diante desse conjunto de normas, um primeiro aspecto a observar é o fato destas não serem apenas decretos, prática comum na ISF e na Equiparação. Assim, a autorização e o reconhecimento de IES foram regulamentados através de decretos, leis, decretos-lei, resoluções e portarias, algo até então inédito no conjunto dos processos instituídos pelo Estado para as IES.

Essa diversidade no tipo de norma é algo diretamente relacionado tanto ao contexto histórico, quanto à estrutura burocrática do Estado. Criados em plena ditadura varguista, a autorização e o reconhecimento de IES foram instituídos através de uma norma característica a governos não democráticos, a saber: o Decreto-Lei (DEL). Segundo Moraes (2005, p. 607), o decreto-lei deveria ser editado com os pressupostos de urgência ou interesse público relevante e "em caso de ausência de manifestação do Congresso Nacional, este era automaticamente aprovado". Com tais características, esse foi o tipo de norma mais utilizada por Vargas, num momento em que não havia atuação efetiva do Congresso. O decreto-lei também foi amplamente utilizado pelo governo militar instaurado no Brasil entre 1964 e 1985, tendo as mesmas características do período varguista.

No entanto, em períodos de democracia, a autorização e o reconhecimento de IES foram citados em decretos e em leis. Este último tipo de norma, ao contrário do DEL que não precisa do aval do Congresso para se fazer valer, deveria ser aprovada pela maioria dos congressistas. Este foi o caso da Lei 4.024, de 1961 que cita a autorização e o reconhecimento de IES em quatro artigos.

A partir da década de 1940, para que fossem regulamentados as ações definidas nos decretos-lei e decretos que normatizavam a autorização e o reconhecimento de IES, registra-se o uso de portarias e resoluções. No caso das portarias, tem-se “um instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência” (BRASIL, 2002, p. 102). Já as resoluções constituem "ato normativo que disporá sobre

a regulação de determinadas matérias, não incluídas no campo de incidência dos Decretos e das Leis" (MORAES, 2005, p. 618).

A inserção desse tipo de norma nos documentos que regulamentaram a autorização e o reconhecimento de IES vem reforçar o apresentado anteriormente que indica o governo de Vargas como o momento em que o Estado brasileiro começou a ter uma estrutura burocrática mais bem definida e organizada, com a criação de setores específicos para cada área do governo. Com isso, apesar de governar via decreto-lei entre 1937 e 1945, durante esse período o CNE já expedia pareceres que normatizavam determinados aspectos relacionados à autorização e ao reconhecimento de IES, tais como o papel dos inspetores no interior das escolas. Essas ações foram, em última instância, resultados da criação do Ministério da Educação, dos Conselhos de Educação (Nacional e Estaduais), de diretorias e de secretarias especiais a cargo da educação.

Atravessando períodos ditatoriais e democráticos, a autorização e o reconhecimento de IES tiveram diferentes procedimentos a serem cumpridos ao longo do tempo, porém sempre caracterizados por um aspecto que aparece em maior ou menor intensidade: o controle do Estado sobre as diferentes ações realizadas por tais instituições, seja para a abertura, seja para regular o funcionamento das mesmas.

Nesse sentido, o conjunto de normas anteriormente apresentado informa que, a princípio, a autorização e o reconhecimento incorporaram aspectos da Equiparação, tais como a verificação das condições da infra-estrutura e do corpo docente. É explícito ainda, que o governo, ao planejar uma atuação mais concisa junto à ES, plasmou uma ação pautada, a princípio, nos cursos. Assim, o Decreto-Lei 421, de 1938, definiu que:

Art. 1º O ensino superior é livre, sendo lícito aos poderes públicos locais, às pessoas naturais e às pessoas jurídicas de direito privado fundar e manter estabelecimentos destinados a ministrá-lo, uma vez que se observem os preceitos fixados na presente lei.

Art. 2º A partir da publicação desta lei, para que um curso superior se organize e entre a funcionar no país, será necessária autorização prévia do Governo Federal.

Segundo esta norma, a liberdade para a abertura de novos estabelecimentos de ensino superior está diretamente vinculada à conquista da autorização para o funcionamento do curso, não havendo nesse decreto-lei menção ao processo de equiparação de IES. As exigências feitas apontam para duas direções: autorização prévia e reconhecimento de curso após o início do mesmo e antes de formar a primeira turma. No caso da primeira etapa, cujo pedido deverá ser encaminhado ao Ministro da

Educação, e que garantirá o início do funcionamento do curso, deverão ser observados os seguintes requisitos:

- a) se a entidade de caráter público ou privado, que se propuser instituir o curso demonstrar que possui capacidade financeira para manter, de modo satisfatório, o seu integral funcionamento e que dispõe de edifícios e instalações apropriadas, sob o ponto de vista pedagógico e higiênico ao ensino a ser ministrado;
- b) se o estabelecimento dispuser de aparelhamento administrativo, regular, sobretudo no que se refere à, sua gestão financeira;
- c) se a organização administrativa e didática proposta para o curso obedecer às exigências mínimas fixadas na lei federal;
- d) se for demonstrada a capacidade moral e técnica do corpo docente que o estabelecimento pretenda utilizar;
- e) se ficar desde logo fixado o limite da matrícula, para cada série do curso, à vista da capacidade das instalações disponíveis;
- f) se a localidade onde o curso vá ser instalado possuir as condições culturais necessárias ao seu regular funcionamento;
- g) se a criação do curso representar real necessidade sob o ponto de vista profissional ou manifesta utilidade de natureza cultural.

Parágrafo único. O requerimento de autorização prévia deverá ser acompanhado de documentação que prove a satisfação das exigências constantes deste artigo. O Ministro da Educação e Saúde determinará a realização das diligências necessárias à verificação do cumprimento das aludidas exigências (BRASL, Decreto-lei 421 de 11 de maio de 1938, art.4º).

Através do ditado na letra da lei, Estado passou a focalizar o seu controle desde a estruturação do curso, resguardando para si o direito de confirmar, ou não, o início do funcionamento do mesmo. Seguindo tais determinações, o que foi estabelecido para a abertura de cursos também passava a valer como análise em processos de novas escolas. Assim, o foco de ação do Estado incidia sobre a capacidade financeira, instalações, estrutura administrativa, gestão financeira, capacidade do corpo docente, fixação do limite de matrícula, condições culturais do local onde o curso seria instalado. Vale observar três grupos específicos de informações: o limite do número de matrículas, a capacidade moral e técnica do corpo docente e as condições culturais do local onde o curso seria instalado.

Com relação ao limite de matrículas, ressalta-se que este passou a ser estabelecido, pois, mesmo após a implantação do vestibular, em 1911, ainda havia IES que tinham vagas excedentes a serem aproveitadas. Assim, a definição destas vagas poderia contribuir na distribuição de alunos que eram aprovados em outras escolas como foi feito futuramente. Além disso, a definição do número de alunos a serem matriculados fornecia a indicação para que fosse estabelecida a relação entre o espaço existente e a capacidade de alunos que a escola poderia receber.

Sobre a verificação da “capacidade moral e técnica” do corpo docente prevista na alínea d acima citada, ressalta-se que, ante a experiência de ser constatada até então, apenas a idoneidade do mesmo, surgiram alguns problemas de definição, principalmente diante da multiplicação de pedidos de autorização para abertura de novos cursos. Esta dúvida perdurou por muito tempo e, em 1950, já após o fim do Estado Novo, o Conselho Nacional de Educação aprovou algumas elucidações para a legislação em vigor, dentre as quais uma referente a esse conceito de capacidade técnica:

A capacidade técnica não se demonstrará pelo simples posse de diploma expedido por curso superior, onde se ministre o ensino da disciplina, mas há de ser comprovada, segundo cada caso, em espécie, por um ou mais destes meios: trabalhos publicados sobre a especialidade, que este Conselho apreciará; exercício técnico-profissional, no qual a especialidade tenha direta aplicação, cursos de pós-graduação e de especialização ou de aperfeiçoamento na disciplina ou parte essencial da disciplina ou de disciplina recebido em instituto idôneo do país ou do estrangeiro; aprovação em concurso para o ensino da disciplina, ou de disciplina que tenha direta afinidade com a especialidade que o candidato pretenda ensinar; exercício anterior do magistério da disciplina, com eficiência, em outro curso superior autorizado ou reconhecido, ou em instituto com mandato universitário” (LORENÇO FILHO *apud* ALMEIDA JÚNIOR, 1956, p. 183-184)

Essa definição extrapolava a prática da apresentação de atestados que comprovassem a idoneidade do professor e, após sua determinação, passaram a ser solicitados como requisitos para a caracterização do corpo docente de uma escola superior a atuação na área de pesquisa, publicações, formação continuada e experiência profissional, além da experiência no magistério, exigência, até então ausente dos documentos legais. Ainda que o próprio Ministério, o CNE, as delegacias estaduais não conseguissem, em determinados períodos, realizar uma supervisão mais constante e criteriosa sobre as escolas, essa caracterização dada ao corpo docente, bem como as exigências acerca da infra-estrutura das salas e laboratórios passaram a fazer parte dos processos impostos às IES, estando sempre associados à idéia de qualidade.

Além deste, outro fato realmente novo diz respeito ao que colocam as alíneas f e g do mesmo artigo 4º do decreto-lei 421 de 11 de maio de 1938. Nelas são citados dois elementos até então inéditos no conjunto de exigências para a abertura de um curso, a saber: condições culturais locais e a necessidade do curso para aquela região onde seria instalado, observando-se o contexto profissional e cultural. A partir dessa determinação, seja para diminuir o fluxo de abertura de escolas, muitas sem a autorização; seja para se sair do ritmo de abertura de escolas de Direito, Medicina e Engenharia, tem-se na

legislação a exigência de comprovação da relação entre a universidade e o desenvolvimento local, tão defendidos no mundo contemporâneo.

Esta exigência encaixa-se num contexto em que a educação era uma das necessidades que deveriam ser sanadas para que fosse garantido o desenvolvimento do país; sem um povo educado e com a formação necessária a cada realidade, não havia como o Brasil realizar o seu papel de nação do futuro.

Observa-se também que, ao tentar romper com o ciclo constante de abertura de cursos de medicina, engenharia e direito, o governo demonstrava, ao menos em lei, pontos relacionados a um planejamento educacional que privilegiava a relação entre a região na qual a IES iria ser instalada e os cursos que seriam abertos, defendendo sob todos os aspectos, a realização de ações que, de fato, levassem ao desenvolvimento local. Assim, os cursos e as IES que por ventura viessem a ser autorizadas deveriam, ao menos no papel, comprovar a sua relação com o meio no qual estavam inseridos, destacando-se os benefícios de tal empreitada para dada região. Esta exigência é outro aspecto dos processos de autorização que ainda hoje é exigido pelo MEC e que assumiu definições como “Justificativa do Curso” ou “Justificativa da Necessidade Social do Curso” ou simplesmente “Necessidade Social do Curso”.

O que há de novo, portanto, é exatamente a ação do Estado antes da abertura da escola. Até a criação da autorização, a legislação permitia que uma IES fosse aberta sem que houvesse qualquer atuação dos setores do Estado sobre esse início de funcionamento. A IES era tratada como um estabelecimento e deveria, a princípio, apresentar comprovantes financeiros e patrimoniais. Como resultado, escolas não passaram pela inspeção preliminar nem pela permanente, funcionando sem a devida legalidade e gerando diplomas não reconhecidos e, conseqüentemente, sem validade no país.

De acordo com o Decreto-lei 421, de 11 de maio de 1938, autorização prévia e reconhecimento não eram sinônimos, e a obtenção do primeiro não garantia automaticamente a regalia do reconhecimento. Nesse sentido, cabia aos cursos autorizados requerer o reconhecimento, devendo assim proceder:

Art. 6º O estabelecimento de ensino superior, que obtiver autorização para funcionamento de um ou mais cursos, ficará obrigado a requerer ao Ministro da Educação e Saúde o respectivo reconhecimento, dentro do segundo ano de sua instalação. Se o não fizer, será cassada a autorização de funcionamento. Se, requerido o reconhecimento, for este negado, poderá ser novamente solicitado, dentro de um ano a contar da publicação do ato denegatório. Decorrido este prazo sem que tenha sido feito novo pedido de

reconhecimento, e na hipótese de ser o reconhecimento denegado pela segunda vez, será cassada a autorização de funcionamento.

Art. 7º Requerido o reconhecimento de um curso superior, providenciará o ministro da Educação e Saúde no sentido de ser feita, por uma comissão especial de três membros minuciosa verificação sobre a organização e o funcionamento do estabelecimento em que seja ministrado.

Sobre tal determinação, vale chamar a atenção para o fato de que, na fase da autorização, não havia uma comissão para verificação *in loco*, no entanto, a escola encaminhava a documentação respondendo ao solicitado no artigo 4º, do DEL 421, de 11 de maio de 1938, ficando a cargo do Ministro da Educação determinar a realização de diligências, via inspetor, para a verificação do cumprimento acerca do disposto nas normas. Já na fase do reconhecimento, fica garantida a visita de uma comissão composta por três membros — e não apenas a fiscalização de um único inspetor — para verificar a organização e o funcionamento da IES.

A síntese das exigências presentes no conjunto das normas citadas revela, ao longo do governo Vargas e, mesmo após, no período de redemocratização, a presença dos seguintes aspectos sobre o trâmite do processo:

- I. protocolização do pedido de autorização e de reconhecimento em órgão do Ministério da Educação;
- II. comprovação por parte da entidade, fosse pública ou privada, de capacidade financeira para manter os cursos, existência de aparelho administrativo regular, obediência ao disposto em lei federal acerca da organização didática, capacidade moral e técnica do corpo docente, relação curso proposto/condições culturais locais e capacidade de o curso representar uma real necessidade profissional ou cultural para o local onde será instalado;
- III. análise dos documentos pelo Conselho de Educação (primeiro o Nacional e a partir de 1961, Conselho Federal), que definiria pela indicação positiva ou negativa acerca do pedido solicitado.

Para que se conseguisse o reconhecimento, cuja última decisão cabia ao Presidente da República, era necessário a opinião favorável de dois terços dos membros do CNE. Concedida tanto a autorização quanto o reconhecimento, tinha-se determinada a fiscalização do Governo Federal sobre o estabelecimento de ensino superior, ficando mantido, ainda, o pagamento de um valor anual de doze contos de réis ao Governo. O

não pagamento dessa taxa era um dos fatores que podia levar à cassação tanto da autorização, quanto do reconhecimento. E, além disso, a verificação do descumprimento de uma das exigências citadas no artigo 4º, também representava possibilidade de cassação da concessão feita pelo Estado.

Toda essa estrutura passou por pouquíssimas modificações a partir do momento em que, com o final da Segunda Guerra e vivendo uma intensa crise política interna, pressionado, inclusive pelas Forças Armadas que o apoiou em 1937, Getúlio Vargas foi levado a renunciar à Presidência. Sob essa perspectiva, apesar de novo, o governo que se instalou em 1946 resolveu manter três processos instituídos pelo governo de Vargas no que toca ao funcionamento das instituições de educação superior: a autorização para a abertura de cursos novos, e que valia para todas as IES; o reconhecimento dos cursos já em funcionamento; e, junto a estes, o processo de inspeção das IES, a cargo da Diretoria Geral de Ensino Superior (DGES). Nesse contexto, vale ressaltar que o Regimento da DGES coloca como aspectos a serem observados no decorrer da inspeção “a idoneidade, a assiduidade e as condições de admissão dos membros do corpo docente, bem como as possibilidades de desenvolvimento da entidade inspecionada” (BRASIL, Decreto 20.302 de 2 de janeiro de 1946). Essa última exigência referente às possibilidades de desenvolvimento da IES é o elemento novo que surge na legislação. E mesmo considerando-se o fato de que nem portarias nem resoluções identificam o que viria a ser tais possibilidades, considera-se que as mesmas ainda estejam associadas à justificativa da necessidade dos cursos e da própria instituição numa determinada região do país.

Ainda nesse período de redemocratização, já na década de 1960, merece destaque a aprovação da Lei 4.024, em 1961. Nesta norma, três capítulos específicos tratam sobre a educação superior, a saber: o do Ensino Superior, o das Universidades e o dos Estabelecimentos Isolados. Esta lei, no entanto, não trata de forma detalhada sobre os processos de autorização e de reconhecimento de IES⁶⁷ e, nesses capítulos, sobre a ES, existem mais vetos do que orientações legais a serem cumpridas.

⁶⁷ A indicação sobre tais processos aparece no capítulo que trata das atribuições do Conselho Federal de Educação, responsável por: “a) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; b) 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;(…) (BRASIL, Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, art. 9º)

Seguindo determinações da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o perfil dado pelo CFE acerca do reconhecimento de escolas superiores foi apresentado em 1963, através da Portaria CFE 4, que exibia os termos já conhecidos da legislação referente a abertura e ao funcionamento de cursos e de escolas de ensino superior. Assim, o artigo primeiro reafirma o estabelecido desde o Estado Novo de que para funcionar e expedir diploma válido em todo país, os estabelecimentos de ensino, deveriam ser autorizados e, em seguida, reconhecidos. No entanto, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo coloca que:

§ 1º - Quando um estabelecimento de ensino ministrar mais de um curso de graduação, a autorização de funcionamento mencionará os cursos a seu cargo. Com relação aos que venham a ser organizados posteriormente, deverá ser processada a respectiva autorização. (BRASIL, lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, art. 1º)

É interessante notar que esse processo de autorização diz respeito a dois fatos, a saber: primeiro o funcionamento da IES nova com seus cursos; seguindo a organização de cursos novos em IES já existentes, devendo ambos passar por processos de reconhecimento. Já o parágrafo segundo desse mesmo artigo abre espaço para a definição dos cursos oferecidos por IES que não necessitavam de autorização e nem de reconhecimento para funcionar. Faziam parte dessa lista “cursos de graduação ou pós-graduação que não correspondam a profissões liberais ou admissão a cargos públicos, [...] cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão”.

Estabelecendo as “Normas para autorização e reconhecimento de escolas superiores”, a Portaria CFE 4 de 4 de abril de 1963, impunha:

- a obrigatoriedade da autorização seguida pelo reconhecimento para que toda escola superior pudesse funcionar e expedir diplomas válidos perante o poder público (art. 1º);
- o exercício, ainda que limitado, do pacto federativo, ao ser estabelecido que aos Conselhos Estaduais cabia:
 - a autorização para funcionamento dos estabelecimentos isolados de ES;
 - o direito de conceder o reconhecimento a estabelecimentos de ensino superior mantidos por estados que tivessem uma universidade própria funcionando durante cinco anos (art. 2º);
- a definição de que a autorização ou o reconhecimento são concessões da União, ouvido o CFE, quando este apresentar parecer aprovado pela maioria da totalidade de seus membros e homologado pelo Ministro da Educação e Cultura (art. 3º);

- que a solicitação da autorização ou do reconhecimento seria feita, no caso de estabelecimentos oficiais, quando estes estivessem organizados sob a forma de autarquia ou fundações e quando particulares, sob a forma de fundações ou associações (art. 4º);
- como condições essenciais à autorização para o funcionamento de uma IES: (a) a existência de prédios apropriados; (b) capacidade financeira para instalar e fazer o estabelecimento funcionar de modo satisfatório, fosse ele público ou privado (art.5º);
- a comprovação da idoneidade moral e técnica do corpo docente. A primeira deveria ser atestada por três autoridades públicas e a segunda, pelo diploma do candidato a professor e apresentação de títulos e especializações referentes à disciplina que iria lecionar. Além dessas, representa “condição imprescindível” para que o professor atue numa IES a obrigatoriedade de residir na mesma cidade onde fica a escola (art.6º);
- que num pedido de autorização deveria ficar comprovado que a localidade possui condições para abrigar uma IES, existindo nela hospitais, médicos, bibliotecas; e ainda provar que os cursos a serem abertos representam uma real necessidade para o local (art.7º);
- que após a protocolização do pedido no CFE, este órgão teria a assessoria da Diretoria do Ensino Superior responsável, inclusive pelas diligências que pudessem comprovar as reais condições materiais referentes a documentação anexada ao processo (art. 10);
- que o pedido de reconhecimento deveria ser realizado um ano antes da formatura da primeira turma da IES e que os documentos que integrariam esse processo seriam os mesmos referentes a autorização, com outros que provassem o funcionamento da escola;
- que os aspectos referentes ao estatuto ou regimento da instituição deveriam passar pelo crivo do CFE, fosse para aprovação ou modificação (art.15).

Ressalta-se que nessa Portaria existe um anexo que mostra os documentos cuja apresentação é obrigatória, dentre os quais se encontram: o requerimento dirigido ao presidente do CFE, a certidão da mantenedora, as provas da capacidade financeira, a planta do prédio onde a escola irá funcionar, a relação do acervo da biblioteca, a relação dos laboratórios e/ou salas especiais, a relação do pessoal técnico-administrativo, o projeto de regimento, a relação do corpo docente, o limite de matrícula, as considerações sobre a necessidade dos cursos e as condições culturais locais. Com tais exigências, considerando-se como novidade a solicitação da lista de títulos que compõem o acervo da biblioteca e o prolongamento do tempo para o pedido de reconhecimento (apenas no penúltimo ano do curso), pode-se afirmar que os processos de autorização e de reconhecimento mantiveram características semelhantes ao que foi instituído durante o governo de Vargas.

A regulamentação da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, feita por esta Portaria não foi além do já especificado na norma maior. No entanto, a solicitação acerca de informações até então não cobradas das IES, tais como o acervo da biblioteca e o local de residência dos docentes, revela uma ação de controle mais ampla. Sobre a última exigência referente ao corpo docente, há que enfatizar o fato de que com a interiorização das IES, muitos dos professores iam à escola apenas para dar aulas. Tal condição dificultava a realização de tarefas como a pesquisa e a extensão, elementos cruciais a um país então classificado como “em desenvolvimento”.

A partir de 1964, outras determinações foram dadas e em tempos de ditadura militar foi definido que no âmbito da expansão de vagas na ES, não haveria “a criação de novas unidades para as profissões já suficientemente atendidas, exceto em casos que a iniciativa apresente um alto padrão, capaz de contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa no setor abrangido” (BRASIL, Decreto-Lei 63.341, de 1º de outubro de 1968, art. 1º. Além disso, nesse mesmo artigo primeiro foi estabelecido que:

III. Tendo em vista a importância que a autorização para funcionamento de novas unidades fique condicionada não só a comprovação de sua viabilidade pedagógica e científica, mas também de sua viabilidade administrativa e econômico-financeira, deverá o CFE, para este efeito, ser assessorado por Comissões de Especialista e por representantes de órgãos técnicos dos Ministérios da Educação e Cultura, Planejamento e Coordenação Geral e Fazenda (...).

Lidando com exigências que extrapolavam as questões educacionais, o CFE passou a dispor de uma assessoria de órgãos que analisavam as questões financeiras e patrimoniais na IES. A exigência de documentos dessa natureza ainda persiste em processos de credenciamento e tem gerado polêmica junto a instituições que defendem não ser atribuição do Ministério da Educação associar a análise de documentos fiscais e patrimoniais ao credenciamento das escolas, alegando ser esta uma prática inconstitucional, visto que segundo a CF, cabe ao poder público apenas autorizar e avaliar as instituições, não sendo citado o credenciamento.

Além de contar com a contribuição de outros setores, os processos de autorização e de reconhecimento foram objetos reforma universitária, tratada pela Lei 5.540/1968. Citando especificamente as instruções legais a serem observadas nesses

processos esta lei, apesar de seus inúmeros vetos⁶⁸, trata sobre esse assunto de forma direta, em quatro artigos, a saber: 7º, 47, 48 e 49.

No artigo sétimo, a autorização e o reconhecimento estão diretamente associados à forma de organização das universidades, instituições preferenciais para a formação superior. É definido nesse artigo que:

Art. 7º As universidade organizar-se-ão diretamente ou mediante a reunião de estabelecimentos já reconhecidos, sendo, no primeiro caso, sujeitas à autorização e reconhecimento e, no segundo, apenas a reconhecimento.

Para que uma nova universidade fosse criada, haveria, portanto, dois caminhos: o primeiro seria o resultado da reunião de escolas isoladas já existentes e reconhecidas, necessitando, apenas, de um processo de reconhecimento para a concretização da nova instituição; já no segundo caso, sendo resultante de um projeto que ainda estaria no papel, caberia à universidade passar por autorização e por reconhecimento. Sobre essa nova escola, a ação do Estado deveria ser mais incisiva, visto que a mesma passaria por dois processos num espaço de, no mínimo, quatro anos de funcionamento.

Tratando sobre as regras para a realização da autorização e do reconhecimento, os artigos 47 a 49 trazem as seguintes orientações:

Art. 47 A autorização para funcionamento e reconhecimento de Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada efetiva em qualquer caso, por Decreto do Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do Conselho Federal de Educação.

Parágrafo único. A competência a que se refere este artigo inclui o disposto nas alíneas a e b, §2º, art. 9º, e nos arts. 14 e 15 da Lei 4.024 de 20.12.1961.⁶⁹

Art. 48. O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Reitor ou Diretor *pro tempore*.

⁶⁸ Considerando-se alíneas, parágrafos e artigos, tem-se 43 vetos na Lei 5.540, composta por 59 artigos. Merecem destaque o artigo terceiro que citando a autonomia universitária teve todos os seus parágrafos vetados, e os artigos finais das disposições transitórias (53 ao 57), também vetados.

⁶⁹ **Art. 9º** Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete: a) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; b) 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; (...) **Art. 14.** É da competência da União reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior. **Art. 15.** Aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria com funcionamento regular, serão conferidas as atribuições a que se refere a letra *b* do artigo 9º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados.

Art. 49 As universidades e os estabelecimentos isolados ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente, observado o disposto no artigo anterior.

Segundo o disposto nesses artigos, ficam claros alguns aspectos, a saber:

- (a) a legitimação dos atos do Conselho Federal de Educação diretamente associada ao aval do Poder Executivo Federal;
- (b) a possibilidade de perda da autonomia, em casos de universidade e a ameaça de fechamento, em caso de IES isoladas, nas quais fosse comprovado o não cumprimento das regras estabelecidas para a autorização e para o reconhecimento;
- (c) a verificação periódica nas instituições para que possam ser constatadas violações das normas estabelecidas para ES;
- (d) a ação do Poder Executivo Federal mesmo quando o Conselho Estadual puder reconhecer suas universidades.

Esses artigos foram regulamentados através de outro decreto-lei que estabeleceu normas complementares à Lei 5.540, e através de normas editadas pelo Conselho Federal de Educação. O artigo 47 dessa mesma lei teve seu texto modificado em momentos futuros, alterando-se, assim, os procedimentos realizados junto à autorização e ao reconhecimento.

O primeiro documento que regulamentou tais processos foi o Decreto-Lei 464, de 11 de fevereiro 1969, editado já sob os auspícios do AI 5, num momento caracterizado, dentre outras coisas, pela perseguição, tortura e censura.

Seguindo uma linha de vigilância e fiscalização constante, a novidade deste Decreto-Lei foi a obrigatoriedade de renovação periódica do reconhecimento de universidades e estabelecimentos isolados (BRASIL, Decreto-Lei 464 de 11 de fevereiro de 1969, art. 2º). Porém, essa determinação não chegou a ser cumprida, o que fez o CFE editar mais normas regulamentando uma renovação de reconhecimento que durante o governo militar não chegou a se concretizar⁷⁰.

Observando tal fato, bem como o contexto instaurado na primeira década da ditadura militar, é válido afirmar que, apesar do cerco legal ter sido montado, este não representava o cumprimento fiel, pelas escolas, do que era estabelecido em lei. A comprovação deste fato vem num documento legal, a Portaria CFE 17 de 23 de junho de 1969 que em seu preâmbulo, nos “Considerando”, informa sobre o “o número

⁷⁰ No acervo de normas do Senado Federal não consta qualquer decreto ou outro tipo de documento que remeta à renovação de reconhecimento.

crecente de escolas que estão em funcionamento irregular por falta da necessária autorização”. Diante dessa realidade, esta Portaria institui punições para escolas que funcionavam de maneira irregular, tais como a impossibilidade de o diretor dirigir qualquer outra IES por um prazo de 10 anos (art. 2º); e a invalidade dos estudos realizados na escola que, no entanto, poderiam ser validados em escola autorizada, segundo determinação de seu colegiado (art. 3º).

O fato de algumas escolas não realizarem os processos de autorização e de reconhecimento pode indicar tanto a manutenção de uma prática antiga que permitia a uma instituição o funcionamento sem tal concessão quanto uma ação da população ante a ausência de legitimidade nas normas editadas por um governo ditador. Outro fato que pode indicar o porquê desta prática vem a ser o aparelho burocrático ainda insuficiente para o exercício das funções de supervisão do Estado sobre as IES. Com isso, tais escolas apenas entrariam em contato direto com o poder público no caso da autorização e do reconhecimento, através das comissões de verificação.

Estruturadas na coleta e exame de dados referentes ao corpo docente, infraestrutura e cursos existentes na IES, estas portarias traziam em detalhe todos os trâmites dos processos de autorização. Assim, considerando-se a última norma editada sobre este tema, a Portaria CFE 70, de 9 de dezembro 1972, constata-se que os processos tinham início no Protocolo do CFE. Em seguida, o Conselho deveria designar uma Comissão para a visita *in loco* da instituição⁷¹. Durante a visita, outra novidade: a Comissão deveria preencher um conjunto de formulários a ela destinados e cuja explicação era dada no “Manual do Verificador”. Preenchidos os formulários, a Comissão emitiria uma declaração conclusiva sobre a aprovação ou não do projeto de autorização para IES. O parecer final era dado pelo CFE.

Para acompanhar a Portaria N 70, foram anexados os documentos solicitados às IES, bem como a especificação de quatro partes distintas constituintes do processo, a saber:

- 1ª) **de coleta** – na qual devem ser registrados dados e informações pertinentes;
- 2ª) **de comprovação** – onde se consignará o local em que se encontra a documentação comprobatória dos dados e informes oferecidos, em termos de anexo e folha;
- 3ª) **de avaliação** – em que o Relator, utilizando-se da legenda prevista, indicará a sua impressão ou o seu juízo a respeito da comprovação exibida;

⁷¹ Registra-se que na Portaria editada anteriormente, a Portaria CFE 24 de 11 de maio de 1972, o responsável pela designação da Comissão de Verificação era o Departamento de Assuntos Universitários (DAU).

4ª) **de verificação** – onde o Verificador, também utilizando-se da legenda própria anota a existência ou ausência, no processo, da comprovação necessária. (CFE, Portaria 7 de 9 de dezembro de 1972 – Anexo)

Nesse Anexo, pela primeira vez, o termo **avaliação** é citado e associado a um dos momentos que legalizam o funcionamento de uma escola. No entanto, vale ressaltar que o sentido e a função do momento de avaliação vinculam-se, aqui, exclusivamente à análise para comprovação de informações através dos documentos apresentados pela IES. Ou seja, o juízo de valor próprio da avaliação recai sobre relação documento *versus* comprovação de uma situação ou contexto.

Esse trabalho da comissão, que deveria ser concluído com a Verificação, foi mantido nas Portarias CFE 71, de 29 de dezembro de 1972 e a 16 A, de 25 de abril de 1973. Nesses documentos, ficou estabelecido que o reconhecimento de IES deveria seguir os mesmos trâmites da autorização. Caberia à comissão preencher os campos do Manual do Verificador, informando se o projeto autorizado foi seguido ou não. Em seguida, a comissão deveria elaborar uma declaração informando sobre a coincidência exata ou não entre o que estava descrito nos formulários e o que resultou da observação *in loco*, remetendo todo material para exame e parecer da Câmara de Educação Superior, seguida da apreciação pelo Plenário do Conselho Nacional de Educação. Se houvesse diligência, o processo voltaria à mantenedora para que fosse refeito e as observações fossem cumpridas. Se houvesse indeferimento, o processo seria arquivado (BRASIL, CFE, Portaria 16 A, de 25 de abril de 1973, arts. 8º e 9º).

O conjunto de documentos a serem entregues pela IES no momento da solicitação da autorização ou do reconhecimento foi detalhado na Resolução CFE 29, de 14 de junho de 1974, que ordenava a apresentação: 1) da natureza jurídica da instituição e comprovação da idoneidade moral de seus dirigentes; 2) do patrimônio e capacidade financeira; 3) dos edifícios e demais instalações; 4) dos equipamentos e laboratórios; 5) da biblioteca; 6) do estatuto e regimento geral; 7) da qualificação do corpo docente; 8) dos dados relativos ao corpo discente, quando se tratar de reconhecimento; 9) da prova de que a localidade possui condições materiais e culturais adequadas ao funcionamento de uma universidade, tais como sistema escolar, biblioteca, associações ou instituições culturais, científicas ou profissionais, além de outros elementos que demonstrem o grau de desenvolvimento do meio; 10) do projeto de organização e funcionamento da

universidade que incluirá sua concepção, seus objetivos e suas principais linhas de ação, bem como previsões de crescimento, pelo menos para um período de cinco anos⁷².

Esta Portaria representa o primeiro documento que revelou o que seriam as “condições materiais e culturais adequadas ao funcionamento de uma universidade”. Assim, ao exigir que a localidade sede tivesse associações científicas, culturais ou profissionais, além de outros aspectos que comprovassem o desenvolvimento da cidade, o Estado não apenas limitava a abertura de escolas em locais que apresentassem coerência em tais características, como também reforçava o poder político, econômico e cultural do centro sul do país e, por fim, contraditoriamente, impedia que a instauração de uma escola superior em regiões mais precárias pudesse promover o desenvolvimento de um determinado local.

Ainda no início da década de 1980, mais precisamente em 1982, os processos de autorização e de reconhecimento sofreram uma alteração com uma nova regulamentação do artigo 47 da Lei 5.540, de 20 de dezembro de 1968, recém modificado. Assim, no Decreto 87.911, de 7 de dezembro de 1982, ficou definido que, para que uma nova universidade fosse criada, seria necessário a autorização dada pelo Poder Executivo Federal, ouvido o Conselho de Educação competente. Além disso, foi determinado que, no parecer do Conselho de Educação, deveria constar a análise sobre:

- a) o satisfatório atendimento das necessidades locais (de onde seria instalada a IES) de 1º e 2º graus;
- b) a necessidade social da criação de universidade ou de estabelecimento isolado, ou de novos cursos neste último tipo de estabelecimento, mediante indicadores específicos e objetivos;
- c) a efetiva disponibilidade de meios para atender à instalação, à manutenção e ao funcionamento dos cursos. (BRASIL, Decreto 87.911 de 7 de dezembro de 1982, art. 2º)

O cumprimento desse disposto começou a ser observado a partir do ano seguinte, com a aprovação pelo CFE da Resolução 3, de 28 de fevereiro de 1983, que orientou os processos de autorização e de reconhecimento de universidades durante toda a década de 1980 e parte da década de 1990. Voltando-se especificamente para as universidades, essa Resolução reforça a idéia de ser este o tipo ideal de instituição de educação superior a ser implantado no Brasil, reafirmando que o funcionamento de qualquer universidade deveria ser precedido: a) de ato de reconhecimento, quando

⁷² Após essa sistematização dos processos de reconhecimento, o CFE regulamentou os processos de renovação de reconhecimento de instituições. Tal fato se deu através das Resoluções 26, de 29 de março de 1974 e Resolução 8, de 2 de setembro de 1981. No entanto, não há registro do cumprimento dessas resoluções.

criada a partir de estabelecimentos de ensino superior preexistentes; ou b) ato de autorização; quando inexistentes (art.2º).

Para que fosse iniciado o processo de reconhecimento a partir de IES preexistentes, seria necessária a protocolização de uma Carta Consulta dirigida ao CFE, contendo: “(a) identificação e condição jurídica da mantenedora; (b) relação dos cursos oferecidos e seus atos de reconhecimento; e (c) projeto de criação da universidade, incluindo sua concepção e características e a comprovação do atendimento a requisitos patrimoniais, fiscais e parafiscais. (CFE, Resolução 3, de 28 de fevereiro de 1983, art. 6º).

De posse da Carta Consulta ao CFE, caberia buscar a “veracidade, a regularidade e a coerência dos elementos” nela contidos, através do trabalho de uma Comissão Especial de Conselheiros integrantes de suas diferentes Câmaras, e que levariam o resultado de seu trabalho para a deliberação do Plenário. No entanto, o trabalho do Conselho Federal não parava por aqui. Caso aprovada a Carta Consulta, o relator do processo deveria iniciar os “procedimentos de acompanhamento (...) para avaliação da qualidade e desempenho das atividades didático-pedagógicas e administrativas das unidades que deverão reunir-se para compor a nova unidade” (BRASIL, CFE, Resolução 3, de 28 de fevereiro de 1983, art. 6º, § 3º)⁷³. Mereceu instrução especial nessa Resolução a orientação acerca da análise do corpo docente, sobre o qual deveria se observar:

- a) as especializações de cada professor consoante sua vinculação a disciplinas propedêuticas e de ciclo básico ou a disciplinas técnico-profissionais;
- b) a qualificação dos professores não apenas segundo a titulação formal, mas também de acordo com sua experiência acumulada e participação atual no exercício profissional e em atividades de ensino, pesquisa ou de extensão;
- c) programa continuado de aperfeiçoamento (BRASIL, CFE, Resolução 3, de 28 de fevereiro de 1983, art. 6º, §6º).

⁷³ Nessa fase de acompanhamento deveria ser observado o cumprimento do proposto para: a) qualificação da instituição, especificando tradição no campo do ensino superior, autonomia e condições gerais de funcionamento das unidades preexistentes, bem como os dados essenciais relativos aos dirigentes, assessoramento disponível e outros elementos úteis da instituição mantenedora; b) caracterização da região geoe educacional em que se localizará a universidade; c) organização curricular; d) número de vagas, formas de preenchimento e organização das turmas e turnos de aulas; e) qualificação e regime de trabalho dos docentes; f) organização administrativa; g) instalações materiais, incluindo laboratórios e biblioteca; h) condições para a realização de pesquisas nos campos de estudos abrangidos pelas unidades existentes; i) condições para a prática de atividades de extensão como participação nos assuntos comunitários; j) planejamento econômico-financeiro.

Observando tais determinações, percebe-se que a orientação acerca das características necessárias ao corpo docente, feita em 1947 pelo Conselho Nacional de Educação, foi mantida, constituindo foco de análise a relação entre a formação do professor e a disciplina por ele ensinada, a formação continuada, os trabalhos de pesquisa e a experiência profissional. Como elemento novo, entrou em cena uma das atividades que completava o tripé de ações próprias à universidade junto ao ensino e à pesquisa, a saber: a extensão. Ficou de fora, no entanto, a aprovação em concurso.

Após analisar tais aspectos e concluída a fase do acompanhamento do processo por um Conselheiro do CNE, toda a documentação era enviada à Câmara de Ensino Superior que, após analisar o estudo referente ao planejamento econômico-financeiro, determinava, quando necessário, as chamadas diligências complementares. Estas, por sua vez, poderiam se concretizar: a) através de “inspeções *in loco*” e; b) pela convocação dos dirigentes da instituição a fim de que fossem adotadas determinadas providências que viessem elucidar na elaboração do parecer conclusivo a ser submetido à Plenária do CFE.

Esse trâmite estabelecido para as universidades criadas a partir de escolas pré-existentes foi mantido para a criação de novas universidades, as quais deveriam passar pela autorização e pelo reconhecimento, diferindo das primeiras que passavam apenas pelo reconhecimento. Com isso, ao processo das universidades criadas a partir de um projeto, deveria ser anexada, também, a Carta Consulta. Neste documento além das exigências já descritas e referentes à criação de universidades a partir da união de escolas pré-existentes, também deveria ser acrescentado:

- a) a indicação da natureza dos cursos pretendidos;
- b) a justificativa de sua necessidade social;
- c) a capacidade econômico-financeira da mantenedora (BRASIL, CFE, Resolução 3, de 28 de fevereiro de 1983, art. 7º, §1º).

Apresentada a Carta Consulta, haveria uma inspeção *in loco* por uma Comissão Verificadora, designada pelo presidente do Conselho Federal de Educação, visando a aceitação da documentação.

Com a aceitação da Carta Consulta, passava-se para a análise do projeto da universidade, examinado a organização curricular e o planejamento econômico-financeiro. Caso não houvesse nenhum problema a ser resolvido ou esclarecimentos a serem feitos, a Câmara de Ensino Superior era encarregada de dar o parecer final acerca da autorização da IES. Em caso positivo, a nova universidade teria cinco anos para solicitar o seu reconhecimento, e este, por sua vez, deveria ser renovado, pelo menos, a

cada dez anos. Em caso negativo, como resultado do pedido de autorização, a IES só poderia reapresentar o pedido após três anos.

No que se refere aos processos de autorização e de reconhecimento de IES, a Resolução CFE 03 de 1983 é um dos documentos mais completos apresentados até então. Em seu conteúdo constam desde a solicitação de um histórico das IES que já estavam em funcionamento e pretendiam, pela união, constituir uma nova universidade até a já tradicional especificação da infra-estrutura e da caracterização do corpo docente. Como novas determinações, além da especificação do acervo bibliográfico, deveriam ser descritos as condições de funcionamento da biblioteca e o corpo técnico-administrativo da instituição. Os aspectos relacionados aos programas de ensino passaram a ser apresentados num documento isolado, que deveria conter todos os projetos dos cursos que a IES já ministrava. Neste documento constaria: a necessidade social do curso, os objetivos, os métodos de ensino utilizados, a infra-estrutura disponível e o corpo docente. Estas solicitações seriam mantidas mesmo após o término da ditadura, sendo incorporadas nos atuais processos de credenciamento e até mesmo de avaliação de instituições, distribuídas no tripé: corpo-docente, infra-estrutura e condições didático-pedagógicas.

Também nesse documento, é apresentada de forma explícita uma preocupação com relação às condições pedagógicas e a qualidade de ensino. Assim, apesar do foco maior ainda estar na verificação da existência de determinadas condições, reedita-se a figura do inspetor que, naquele momento, tinha a função de avaliar a “qualidade e o desempenho das atividades didático-pedagógicas e administrativas das unidades que deverão reunir-se para compor a nova unidade” (BRASIL, CFE, Resolução 3, de 28 de fevereiro de 1983, Anexo). Incorporando o discurso que se fazia presente na comunidade acadêmica naqueles últimos anos da ditadura, a idéia de avaliar o que era realizado nas universidades passa a fazer parte do discurso do Estado, tendo como pilar a qualidade das atividades de ensino ou didático-pedagógicas.

Outro aspecto a observar diz respeito à denominação dada para as escolas superiores. Antes chamadas de estabelecimentos, a partir dessa norma, estas escolas passaram a ser tratadas como instituições. Continuam, ainda, os objetivos fortemente voltados para a inspeção e verificação, sendo tomados como base para tal, comparações entre o que está no papel e o que existe de fato na IES. Esta condição, no entanto, ganhará outros contornos com a edição de uma outra norma legal.

Para complementar a Resolução CFE 3, de 28 de fevereiro de 1983, foi editada a Portaria CFE 11 de 19 de outubro de 1983 que apresenta, em detalhe, os pontos a serem contemplados na Carta Consulta, voltada às IES, criadas apenas pela via do reconhecimento, ou seja, pela união de escolas pré-existentes e determinando, especialmente para estas, a apresentação das seguintes exigências:

- a) a caracterização da mantenedora (jurídica financeiro-patrimonial);
- b) a descrição detalhada dos cursos;
- c) a concepção de universidade e sua área de influência;
- d) os recursos e o espaço físico;
- e) o plano de expansão;
- f) o perfil do alunado existente;
- g) o perfil do corpo docente;
- h) os planos para qualificação do corpo docente;
- i) a descrição das atividades acadêmicas como um todo.

Mais uma vez, é possível o estabelecimento de uma relação com o presente. Assim, solicitações como o plano de expansão, os planos para a qualificação do corpo docente e a apresentação das atividades acadêmicas como um todo são solicitações que ainda hoje fazem parte tanto de documentos relacionados a processos de regulação quanto de avaliação. Um exemplo pode ser dado tanto através do plano de expansão da IES, citado na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), quanto com o plano de formação docente, citado nos documentos de avaliação institucional.

Além desses itens, essa Portaria inova, apresentando uma explanação do processo de acompanhamento que, contrariando a idéia de mera inspeção e verificação comprobatória de determinadas condições, contempla, em seu ementário, uma preocupação com avaliação e qualidade:

Objetivos: avaliação da qualidade e desempenho das atividades didático-pedagógicas e administrativas das unidades que deverão reunir-se para compor a nova universidade tendo presente o projeto apresentado.

Duração: a duração nunca inferior a um ano, será definida no parecer que aprovar a Carta-Consulta, considerando-se as condições evidenciadas no processo.

Coordenação: a coordenação dos procedimentos adotados no comportamento caberá ao Conselheiro Relator (BRASIL, Portaria CFE 11 de 19 outubro de 1983)

Essa última norma acerca da formação de uma universidade pela via do reconhecimento reforçou a importância de um debate travado durante a década de 1980: a necessidade de que fosse organizado um programa de avaliação para a educação superior. Assim, no âmbito desta Portaria 11 de 19 de outubro de 1983, a avaliação deveria se realizar no período do acompanhamento de uma IES que tivesse proposto se transformar em universidade, a partir da união com outras escolas pré-existentes.

A avaliação visando a qualidade deveria ser realizada, portanto, através de um acompanhamento feito por um dos integrantes do CFE que, no mínimo, durante um ano, analisaria o desenvolvimento pela IES das ações às quais ela se propunha. Sobre essa possibilidade, alguns aspectos a serem ressaltados:

- a) o poder relevante que os conselheiros tinham em suas mãos ao ter parte de seu trabalho diretamente associado à concessão do reconhecimento de uma universidade, freqüentando aquela instituição durante, no mínimo, um ano;
- b) o papel desempenhado pelo CFE⁷⁴ que, além de julgar os relatórios na plenária, participava diretamente da constituição destes através do trabalho de seus membros;
- c) a idéia de que avaliar era necessário e de que este deveria ser um ato associado ao reconhecimento da IES, devendo ser realizado, no máximo, a cada cinco anos;
- d) a possibilidade de expansão do modelo universidade, através da união de escolas pré-existentes que propiciou, entre outras coisas, a formação das universidades comunitárias, que muito contribuíram para a ampliação de vagas na ES especialmente no interior dos estados da região Sul do Brasil.

No entanto, o amplo poder concentrado nas mãos do CFE proveniente do controle sobre o trâmite dos processos de autorização e de reconhecimento de IES foi alterado com a criação da Secretaria de Educação Superior (SESu), em substituição ao Departamento de Assuntos Universitários, o DAU.

⁷⁴ É importante assinalar que de acordo com o artigo 9º da Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, cabia ao CFE: “a) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; b) 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”. Não eram citadas ações referentes à ação dos Conselheiros no processo de reconhecimento, tão pouco que os mesmos deveriam analisar as Cartas Consulta. Seu papel, pelo definido, a princípio em lei, limitava-se à análise e aprovação dos estatutos. Constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República e observando os critérios de notável saber e experiência, em matéria de educação e a necessidade de neles serem devidamente representadas as diversas regiões do país, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular, foi o próprio Conselho que determinou seu papel junto às universidades.

O cenário político transformado com a instauração da democracia em 1985, ainda que sob o governo de um Presidente eleito pelo voto indireto, levou à suspensão de abertura de cursos e novas instituições de educação superior entre os anos de 1985 e 1991. A partir desse último ano, respeitando a autonomia dos estados e os limites de um regime federativo, o Decreto 359 de 9 de dezembro de 1991 apresentava as novas regras para a autorização de novas IES, bem como para o reconhecimento. De acordo com o art. 1º do Decreto 359, de 9 de dezembro de 1991, a

criação de universidade, de estabelecimentos isolados de ensino superior, de novos cursos nesses estabelecimentos, ou ainda de novas habilitações em cursos já autorizados, será autorizada pelo Presidente da República, à vista de parecer favorável do Conselho de Educação competente.

Esta determinação indica não apenas a diminuição da atuação do CFE nesses processos, como também aponta para uma maior presença dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), agora responsáveis pela autorização dada a IES que fossem mantidas pelo estado ou pelos municípios. Com esta definição, o sistema federal de educação superior passaria a ser composto por IFES e por instituições mantidas pela iniciativa privada em todo país. A estas, o pedido de autorização deveria ser enviado ao CFE. O aspecto que foi mantido nesse trâmite dos processos foi a obrigatoriedade da homologação pelo Ministro da Educação acerca dos pareceres emitidos pelo CFE, que não aconteceria com os pareceres dos Conselhos Estaduais, segundo o definido neste decreto.

Se em processos de autorização, os CEE podiam atuar, o mesmo não acontecia para todos os estados, quando o processo era de reconhecimento:

Art. 3º Compete ao Conselho Federal de Educação, nos termos do art. 9º, alínea "b", da Lei n 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o reconhecimento das universidades e dos cursos por elas criados após a autorização de seu funcionamento, bem como o dos estabelecimentos isolados de ensino superior (BRASIL, Decreto 359, de 9 de dezembro de 1991)

Nesse contexto, mantida uma determinação da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, poderiam realizar o reconhecimento apenas os Estados que tivessem universidades estaduais devidamente reconhecidas e em funcionamento há mais de cinco anos.

O trâmite dos processos que cabiam ao CFE, também já não era mais de competência exclusiva deste órgão:

Art. 6º Nos casos de sua competência, o Conselho Federal de Educação, após manifestação inicial favorável, consultará a Secretaria Nacional de Educação Superior sobre a adequação dos pedidos à política nacional de expansão do ensino superior, bem como sobre as condições técnicas, pedagógicas e econômico-financeiras das pleiteantes.

Art. 7º O relatório técnico da Secretaria Nacional de Educação Superior será encaminhado, como subsídio, ao Conselho Federal de Educação, que, então, emitirá parecer conclusivo, considerando, entre outros, os seguintes aspectos:

I - a necessidade social do curso;

II - a comprovada disponibilidade de recursos humanos e financeiros, com especial ênfase na qualificação do corpo docente e dos dirigentes, instalações adequadas e capacidade permanente de manutenção, com vistas ao regular e contínuo funcionamento dos cursos e a garantia de seu padrão de qualidade;

III - a capacidade patrimonial e financeira da entidade, no caso de instituições particulares;

IV - o satisfatório atendimento das condições locais de ensino fundamental e médio, no caso de estabelecimentos públicos. (BRASIL, Decreto 359, de 9 de dezembro de 1991)

A ação da SESu era voltada para que fosse possível se realizar um crescimento mais ordenado e mais alinhado com a idéia de qualidade da educação superior, tão debatida naquele cenário.

A saída de Fernando Collor de Mello e a instauração do governo de Itamar Franco alteraram em alguns aspectos essa sistemática. Com o Decreto 1.303, de 08 de novembro de 1994, duas alterações foram feitas: uma referente à homologação dos pareceres dos conselhos e outra referente às exigências a serem cumpridas para a abertura de cursos das áreas de Saúde e Direito, cujos processos deveriam passar pelo crivo do Conselho Nacional de Saúde e da Ordem dos Advogados do Brasil, respectivamente.

Como a esta Tese interessa apenas os aspectos relacionados à autorização e ao reconhecimento de instituições, sobre tal assunto a novidade contida neste decreto definia que:

Art. 2º O reconhecimento de universidades e dos cursos por elas criados, bem como os dos estabelecimentos isolados de ensino superior, após a autorização do respectivo funcionamento, será tornado efetivo, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do conselho de educação competente, devidamente aprovado pelo Ministro da Educação e do Desporto. (BRASIL, Decreto 1.302, de 8 de novembro de 1994).

Esta nova determinação reforçou o papel do Ministério da Educação nos momentos finais dos processos de reconhecimento. Estava nas mãos do MEC, ainda a

homologação dos pareceres referentes ao reconhecimento das universidades mantidas por estados e municípios.

Foi, pois, com as ações citadas no Decreto 359, de 9 de dezembro de 1991, repetidas no Decreto 1.303/1994 e acrescidas dessa determinação referente à homologação do MEC que os processos de autorização e de reconhecimento de IES cederam espaço em 1995 para o credenciamento de instituições. No entanto, o caminho percorrido entre 1938 e 1995 foi longo e para que fosse realizada a elaboração, coordenação e concretização dessas ações relacionadas à autorização e ao reconhecimento de IES, atores e arenas desempenharam um papel fundamental em cada um desses momentos. Como estes entes se comportaram e qual foi o papel de cada um deles, é o que será discutido a seguir.

3.3.3 Atores e arenas

Por atores e arenas envolvidos nos processos de autorização e de reconhecimento de IES entende-se, respectivamente, o conjunto de servidores e de órgãos que durante período entre 1938 a 1995, foram responsáveis por cada um desses processos.

Tomando como guia as normas que se seguiram ao Decreto-Lei 421, de 11 de maio de 1938, as principais arenas de debates e definições sobre as concessões para autorização e de reconhecimento de IES foram o Ministério da Educação e o Conselho de Educação.

Criado em 1930, o Ministério do Negócios da Educação e Saúde Pública tinha “a seu cargo o estudo e o despacho de todos os assuntos relativos ao ensino” (BRASIL, Decreto 19.402, de 14 de novembro de 1930, art. 2º), ficando sob sua responsabilidade o Departamento de Ensino e os outros órgãos associados à educação. Sendo desde o Império o ente responsável pela legislação sobre o funcionamento da educação superior, o Poder Executivo, ao criar o Ministério da Educação, não apontou para a existência de um sistema de ensino que ficasse a cargo do governo federal. Assim, no conjunto de órgãos que compunham a burocracia do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, é destaque o Departamento Nacional de Ensino, responsável pelos seguintes órgãos:

Art. 3º Ficam pertencendo ao Ministério da Educação e Saúde Pública os seguintes estabelecimentos, institutos e repartições:

- I. Subordinados ao Departamento Nacional do Ensino:
- a) Universidade do Rio de Janeiro;
 - b) Escolas Superiores Federais, localizadas nos Estados;
 - c) Instituto Benjamim Constant;
 - d) Escola Nacional de Belas Artes;
 - e) Instituto Nacional de Música;
 - f) Instituto Nacional de Surdos-Mudos;
 - g) Colégio Pedro II (Interno e Externato);
 - h) Biblioteca Nacional;
 - i) Museu Nacional;
 - j) Museu Histórico Nacional;
 - k) Casa de Rui Barbosa;
 - l) Escolas de Aprendizes Artífices;
 - m) Escola Normal de Artes e Ofícios Venceslau Braz;
 - n) Observatório Nacional; e
 - o) Superintendência dos Estabelecimentos de Ensino Comercial
- (BRASIL, Decreto 19.444, 1º de dezembro de 1930, art. 3º)

Tanto o Decreto 19.402, de 14 de novembro de 1930 quanto o Decreto 19.444, de 1º de dezembro 1930, acima citado, deixam claro apenas o conjunto de instituições que ficariam sob a responsabilidade daquele órgão, sem citar o papel do Ministério na atuação sobre as escolas particulares e as estaduais. Sua ação continuaria, no entanto, através dos processos de equiparação, explicitado no Estatuto das Universidades Brasileiras.

Com a aprovação da Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, após ter passado por modificações na sua estrutura burocrática, a ação do Ministério vai além de estudos e despachos sobre o ensino. De acordo com essa norma,

Art. 6º O Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação.
Parágrafo único. O ensino militar será regulado por lei especial.

Art. 7º Ao Ministério da Educação e Cultura incumbe velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação.

Enquanto representante do Executivo Federal, o Ministério tinha o poder de não homologar as decisões tomadas por órgãos como o Conselho Nacional de Educação existente entre 1930 e 1961 e o Conselho Federal de Educação, existente entre 1961 e 1995.

Ao longo desse período, o Ministério foi assessorado por órgãos responsáveis especificamente pela educação superior, tais como o Conselho Nacional de Ensino, a Diretoria de Ensino Secundário e Superior, o Departamento de Assuntos Universitários e a Secretaria de Educação Superior, para citar alguns. Todos esses órgãos, por sua vez,

tiveram uma estreita relação com o Conselho Nacional e o Conselho Federal de Educação.

Com relação específica ao Conselho Nacional de Educação (CNE), ressalta-se que o mesmo foi criado em abril de 1931, para ser o “órgão consultivo do Ministro nos assuntos relativos ao ensino” (BRASIL, Dec. 19.850, de 11 de abril de 1931, art. 1º). Composto por conselheiros nomeados pelo Presidente da República o CNE continha nomes eminentes do magistério e personalidades reconhecidas em assuntos pedagógicos. Sua constituição a princípio obedecia aos seguintes requisitos:

§ 1º Os membros do Conselho Nacional de Educação serão escolhidos de acordo com os seguintes itens:

I - Um representante de cada universidade federal ou equiparada.

II - Um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, da medicina e de engenharia, não incorporadas a universidades.

III - Um representante do ensino superior estadual equiparado e um do particular também equiparado

IV - Um representante do ensino secundário federal; um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado.

V - Três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e de ensino.

§ 2º Será membro nato do conselho o diretor do Departamento Nacional do Ensino.

§ 3º Os membros do Conselho terão exercício pelo prazo de quatro anos, podendo ser reconduzidos. (BRASIL, Dec. 19.850, de 11 de abril de 1931, art.3º)

Esta composição do CNE correspondia às características do contexto educacional de então. Com isso, faziam parte do Conselho Nacional de Educação, os representantes dos vários segmentos relacionados à educação superior, tais como as IES equiparadas mantidas pelos estados e pela iniciativa privada, as não agregadas em universidades e as IFES. Com o encargo de uma função que representava algo além do mero ato de opinar junto ao Ministro, as atribuições do Conselho eram:

- a) colaborar com o Ministro na orientação e direção superior de ensino;
- b) promover e estipular iniciativas em benefício da cultura nacional, e animar atividades privadas, que se proponham a colaborar com o Estado em quaisquer domínios da educação;
- c) sugerir providências tendentes a ampliar os recursos financeiros, concedidos pela União, pelos Estados ou pelos municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino, em todos os seus ramos;
- d) estudar e emitir parecer sobre assuntos de ordem administrativa e didática, referentes a qualquer instituto de ensino, que devem ser resolvidos pelo Ministro;
- e) facilitar, na esfera de sua ação, a extensão universitária e promover o maior contacto entre os institutos técnico-científicos e o ambiente social;
- f) firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do país (BRASIL, Dec. 19.850, de 11 de abril de 1931, art. 5º)

Desde essa primeira norma acerca das funções do Conselho, sempre ficou claro em toda legislação que este era o órgão responsável tanto pela apresentação de diretrizes que guiariam os rumos da educação no país, quanto um espaço regulamentador das normas emitidas pelo Executivo e pelo Legislativo.

Com a criação dos processos de autorização e de reconhecimento de instituições em 1937, foi definido que a este órgão cabiam tanto os pareceres acerca da concessão de autorizações e de reconhecimentos quanto a determinação de certos trâmites a serem seguidos. Já ao Ministério da Educação, caberia homologar as decisões do Conselho que, só a partir dessa ação, passariam pelo crivo do Executivo Federal.

Na organização da burocracia estatal, fosse durante ou após a ditadura Vargas, o órgão responsável pela concepção, execução e finalização dos processos de autorização e reconhecimento de IES era o Conselho de Educação, denominado Nacional ou Federal, cujas decisões passariam pela homologação do Ministério e dependeriam de ato legal do Poder Executivo.

Na realização de suas tarefas, longe dos formulários com espaços bem definidos que passaram a ser empregados para a realização desses processos na década de 1990, o Conselho, até meados dos anos 1970, não chegou a estruturar um manual e tampouco um formato unificado para esses processos. Exemplo disso, pode ser visto no Parecer CNE 273 de 1947, o qual, discutindo o “Reconhecimento dos cursos de Letras, Pedagogia, Física, Química, História Natural e Didática da Faculdade de Filosofia de Minas Gerais”, colocava que o relatório elaborado pela Comissão Verificadora “pode servir de modelo para o trabalho de verificação dos cursos superiores”. Tal relatório, amplamente elogiado, constava de quatro partes:

- A- Histórico da Faculdade
- B- Organização da Faculdade;
- C- Funcionamento dos Cursos;
- D- Conclusões (BRASIL, Parecer CNE 273/1947)

Esta divisão do processo seria integrada aos modelos oficiais de realização de reconhecimentos de cursos. Antes, no entanto, mesmo sem ter definido tais aspectos, ao Conselho era dado um amplo poder. E com o passar dos anos, este foi um dos poucos órgãos que se manteve sempre presente na burocracia e na política estatal relacionada à educação, sobrevivendo à criação de diretorias e departamentos universitários.

Mais recentemente, em 1961, as atribuições do Conselho passaram envolver a realização de ações normativas, deliberativas e de fiscalização, quando o assunto era

educação superior. Nesse conjunto de funções cabia: a) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; b) 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; c) pronunciar-se sobre os relatórios anuais dos institutos referidos nas alíneas anteriores; d) opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários. (BRASIL, Lei 4.024, de 20 de dezembro 1961, art. 9º).

Nesse artigo 9º da 4.024, um aspecto merece ser citado: a diferença definida entre o critério para o reconhecimento de universidades – a aprovação do estatuto, e o reconhecimento de IES isoladas – o prazo de dois anos de funcionamento. Não é citado nessa Lei o processo de autorização, apesar de o mesmo ter sido regulamentado pelo CFE em portarias expedidas durante a década de 1970.

Dando continuidade ao poder que o antigo CNE tinha sobre a decisão acerca do reconhecimento, a Lei 4.024 de 1961 mantém o mesmo espírito de antes, dotando o CFE de grande espectro de atuação, ainda que os pareceres favoráveis à concessão desses benefícios devessem passar pela homologação do Ministro da Educação⁷⁵. É mister assinalar também que o CFE não decidia sobre estabelecimentos estaduais isolados. A autorização para o início de funcionamento dos mesmos estava a cargo dos respectivos Conselhos Estaduais. Grande parte da força e da influência dos conselheiros vinha, portanto, da ação junto aos processos de reconhecimento nos quais atuava, fosse a IES estadual ou particular.

Outra arena existente eram os Conselhos Estaduais. Assim, se a União era responsável pelas escolas particulares, essa mesma responsabilidade não trazia para si quando o assunto era IES, mantida pelos governos estaduais. Nessas escolas superiores, a jurisdição, no âmbito da autorização e da fiscalização, recaía sobre os Conselhos Estaduais de Educação, porém com autorização dada pela União. Com isso, esse sopro de descentralização pode ser tratado apenas como desconcentração de tarefas, visto que o reconhecimento de universidade estadual, que ainda não tenha completado cinco anos de funcionamento, deveria passar pelo CFE. Coloca o artigo 15 da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 que:

⁷⁵ O parágrafo primeiro do art. 9º da Lei 9424/1961, define que: “Dependem de homologação do Ministro da Educação e Cultura os atos compreendidos nas letras a, b, d, e, f, h e i.”

Art. 15. Aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria com funcionamento regular, serão conferidas as atribuições a que se refere a letra b do artigo 9º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados.

Diante desse cenário, ficou atribuído à União organizar o ensino público dos territórios e estender a ação federal supletiva a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais, e reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior. (BRASIL, Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, art. 13-14)

Assim, o CNE ou o CFE foram arenas de deliberação e também de normatização das ações referentes a estes processos. Seus atores, os conselheiros, tinham um amplo poder, visto que os mesmos definiriam os rumos a serem seguidos por todos aqueles que desejassem ter uma escola de ES, interferindo, em determinado momento, diretamente no cotidiano das escolas, como era o caso do acompanhamento durante o reconhecimento de universidades a partir da união de escolas pré-existentes.

Outros atores presentes durante todo período em que prevaleceu a autorização e o reconhecimento de IES, foram os inspetores e as comissões de verificação. Sobre o trabalho dos inspetores, pode-se afirmar que estava mais associado à linha da supervisão, visto que a estes cabia inspecionar a escola autorizada ou reconhecida, analisando aspectos que iam desde a escrituração dos livros até a realização dos exames de avaliação dos alunos.

Pagos pela própria IES, os inspetores não tinham nenhum vínculo de trabalho com estas, sendo, na maioria das vezes, designados pelo próprio Ministério da Educação para o exercício do cargo. Interessante observar também é o fato de que o inspetor poderia realizar seu trabalho em apenas uma escola ou em mais de uma. A sua atuação, segundo relatórios de CFE, compunha-se das seguintes atividades:

- a) examinar os documentos relacionados a seleção e ingresso do candidato;
- b) visar os requerimentos de matrícula e documentos como certificados e guias de transferência;
- c) assinar em atas de exames de concurso de habilitação;
- d) visitar semanalmente os estabelecimentos que ministram os cursos por ele fiscalizados;
- e) assinar os diplomas e certificados de conclusão de curso;
- f) observar e fazer observar as normas definidas para o ensino superior;

- g) assistir a todas as provas realizadas para ingresso de professores;
- h) solucionar divergências entre os órgãos técnico e administrativos; e
- i) enviar relatório semestral ao órgão do Ministério responsável por essa inspeção.

Associados ao trabalho realizado junto às escolas, os inspetores tinham como local comum de trabalho, as diretorias de ensino. Assim, já na década de 1940, após a saída de Vargas, mesmo não havendo grandes modificações na estrutura do aparelho estatal relacionado à ES, um dos fatos marcantes foi a aprovação do Regimento da Diretoria Geral de Ensino Superior⁷⁶, que em conjunto com as Diretorias de Ensino Secundário, Ensino Comercial e Ensino Industrial substituíram a antiga Diretoria Geral de Educação, criada em 1932.

Representando uma nova ordenação na estrutura administrativa que teria por finalidade lidar com as questões da educação, a Diretoria Geral de Ensino Superior (DGES) passou a ser o órgão que, ligado ao Conselho Nacional de Educação e ao Ministério da Educação e Saúde, se responsabilizaria, dentre outras coisas, pela inspeção das IES para fins de autorização, para funcionamento e reconhecimento de curso. O artigo primeiro do Regimento aprovado pelo Decreto 20.302 de 10 de janeiro de 1946 fica estabelecido que:

Art. 1º. A Diretoria do Ensino Superior, subordinada ao Ministro da Educação e Saúde, tem por finalidade orientar e fiscalizar a aplicação das leis do ensino superior, competindo-lhe:

[...]

III – fazer inspecionar os estabelecimentos que requerem as prerrogativas da autorização para funcionamento ou reconhecimento;

IV – observar, no decurso da inspeção, a idoneidade, a assiduidade e as condições de admissão dos membros do corpo docente, bem como as possibilidades de desenvolvimento da entidade inspecionada;

V – submeter ao Conselho Nacional de Educação, em tempo oportuno, os processos referentes à inspeção de estabelecimentos, para concessão das prerrogativas da autorização para funcionamento ou reconhecimento.

Estruturada em diferentes seções, este órgão era coordenado por um Diretor diretamente subordinado ao Ministro da Educação e Saúde. Das referidas seções, duas são interessantes a este trabalho: a Seção de Estudos e a Seção de Inspeção. A Seção de estudos era a que deveria realizar os estudos dos processos com pedidos para

⁷⁶ Aprovado pelo Decreto 20.302 de 02 de janeiro de 1946.

autorização e reconhecimento de curso. Coloca o Artigo 5º deste mesmo Decreto 20.302/1946 que:

Art 5º À Seção de Estudos e Organização compete:

I – estudar:

- a) pedido de autorização para funcionamento e de reconhecimento de curso;
- b) questão de ensino que por sua natureza não competir a outra seção;

II – propor medida atinente à melhoria do ensino;

III – elaborar instruções sobre matéria da sua competência;

IV – informar sobre condições de admissão de pessoal docente e administrativo;

V – realizar inquéritos, pesquisas e outros estudos que visem a melhoria do ensino.

Já na Seção de Inspeção ficariam lotados os chamados “inspetores de ensino”, antes diretamente inseridos nas escolas inspecionadas. Esta Seção é assim apresentada no Regimento:

Art 7º À Seção de Inspeção compete:

I – fiscalizar:

a) o ensino superior nos estabelecimentos sob a jurisdição do Ministério;

b) a atividade dos Inspetores e apurar a sua freqüência;

II – promover:

a) rodízio dos Inspetores e manter atualizado o fichário dêles;

b) instalação de curso de aperfeiçoamento para Inspetores;

c) levantamento dos dados necessários à organização da estatística e matrículas, freqüência e aproveitamento dos alunos;

III – organizar os processos dos relatórios que devam ser submetidos ao Conselho Nacional de Educação. (BRASIL, Decreto 20.302 de 10 de janeiro de 1946)

Não se vê no mesmo documento nenhuma especificação acerca do trabalho conjunto dessas duas seções. Em qual delas estaria atuando os inspetores, o documento não deixa claro. Apenas registra que a Seção de Inspeção é para fiscalizar e dar suporte técnico ao trabalho dos inspetores. Outro aspecto a ser observado é que, ao contrário do que havia no governo Vargas, quando era ao menos citada a autorização e o reconhecimento de instituições, durante a redemocratização, os processos de curso são os únicos a serem analisados pelo CNE. Através desses, eram analisadas as condições de novas IES.

Instaurados no interior das escolas que requeriam autorização e reconhecimento, os inspetores tinham seu poder ampliado a cada norma que colocava mais um aspecto a ser por ele verificado e cujo cumprimento era obrigatório. Isso foi o que aconteceu com a Lei 007, de 19 de dezembro de 1946, que determinou a forma de avaliação ser implantada nas IES. Num explícito exercício de invasão à autonomia didática, a referida Lei coloca que:

Art. 2º Para poder ser promovido, o aluno, além de satisfazer às demais exigências regulamentares e regimentais, prestará, nas épocas fixadas em lei, duas provas parciais e uma prova final.

§ 1º A média igual ou superior a sete (7), nas provas parciais, isenta o aluno de prova final.

§ 2º O exame final será apenas oral ou prático-oral para os alunos que alcançarem a média de cinco (5) a sete (7), exclusive, nas provas parciais, e escrita e oral ou prático-oral, para os que atingirem a média de três (3) a cinco (5) nas provas parciais.

§ 3º Não poderão prestar exames finais os alunos que obtiverem média inferior a três nas provas parciais.

§ 4º As notas serão tomadas em seus valores exatos.

Um inspetor poderia ficar numa IES por um ano, ou mais. Já as comissões de verificação, além de terem um tempo de trabalho determinado - o período da visita à IES - tinham um objetivo também definido: a verificação, para fins de comprovação da veracidade entre o que a IES descreveu nos processos de autorização e de reconhecimento e o que de fato ocorria na escola. Compostas por docentes com formação semelhante à dos cursos existentes na escola que iria ser vistoriada, a comissão não tinha, até a ditadura militar, um instrumento com o qual deveria trabalhar. Sabia, no entanto, que deveria verificar as condições da IES, tomando como fundamento as instruções legais. Para tanto, analisava os papéis solicitados e os comparava à realidade da escola superior. Em meio a esse trâmite, o trabalho final das comissões tinha como destino a plenária do Conselho Federal de Educação, inclusive quando um dos membros da Comissão era Conselheiro. Pela presença constante na IES, o trabalho dos inspetores era mais frequentemente associado à avaliação da qualidade didático-pedagógica do ensino. No entanto, esta era ressaltada apenas nos relatórios de supervisão encaminhados ao MEC, não havendo interferência dos inspetores em questões dessa natureza no cotidiano da IES.

Sintetizando, pois, a atuação dos atores e das arenas nos processos de autorização e de reconhecimento tem-se numa escala de detenção de poderes: primeiro, o Conselho Nacional de Educação, substituído pelo Conselho Federal de Educação. Em seguida, os Conselhos Estaduais, as Comissões de Verificação e os Inspetores. Aos Conselhos cabiam atividades de normatização e de deliberação de atos relacionados à ES, especialmente no que toca a autorização e ao reconhecimento de cursos e instituições. Daí, o seu grande poder de influência e até mesmo de barganha, ocasionando, em certos momentos, a abertura de escolas cuja capacidade de oferta de cursos de qualidade era questionável.

No entanto, mesmo com todo esse poder junto à ES e seus rumos, o certo é que os Conselhos de Educação conseguiram formar uma tradição no Brasil, associada ao trabalho de seus membros que a cada mandato traçavam diretrizes e, paulatinamente, passaram a emitir documentos que iam além do “expressar opinião”, regulamentando programas e processos definidos pelo Estado.

A ampliação dos poderes do Conselho de Educação (primeiro o Nacional e depois o Federal), durante o período em que vigorou os processos de autorização e de reconhecimento de IES, pode ser observada comparando-se as definições do mesmo, que passou de órgão de “estudo e despacho de todos os assuntos em ensino”, segundo consta o decreto de sua criação em 1931, para um órgão que, no âmbito da educação superior, deveria decidir sobre o funcionamento das IES, seu reconhecimento e aprovação de estatutos, dentre outras ações. Tendo o poder de decidir sobre estes processos, este Conselho teve grande parte de seu trabalho voltado para a educação superior, através da análise, fiscalização e decisões sobre pedidos de reconhecimento de escolas e cursos superiores. Tal fato fez com que, em tempos de ditadura militar, o CFE fosse objeto de desejo de empresários da educação, fato ocasionado pela combinação do poder que o Conselho tinha para decidir nos processos de reconhecimento de IES, com a parca definição dos critérios acerca de quem poderia integrar esse grupo:

Art. 8º O Conselho Federal de Educação será constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação.

§ 1º 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. (BRASIL, Lei 4.024/1961)

Sem relacionar os membros do CFE a instituições ou entidades específicas da área educacional, este Conselho, na fala de Cunha (2003), foi transformado

(...) num órgão cobiçado pelos empresários do ensino. Como dele dependiam as autorizações, reconhecimento e credenciamento, de cursos e de instituições, os empresários do ensino e seus prepostos, amparados pelas composições políticas da ditadura militar, lograram constituir a maioria, quando não a totalidade desse Conselho. As denúncias de corrupção atingiram o auge no governo interino de Itamar Franco, que dissolveu o Conselho e enviou ao Congresso projeto de lei que criou outro órgão colegiado no seu lugar.

Sendo depositário desse poder e da ação a favor dos empresários do ensino, como definiu Cunha, o CFE, ainda no governo militar, teve sua autonomia e o seu trabalho colocados à prova por duas vezes, através de avisos ministeriais⁷⁷ que recomendavam a paralisação dos processos de autorização de novas instituições. Tal decisão foi tomada ante o grande número de IES, que passaram a ser autorizadas sem que fossem observadas as mínimas condições de qualidade, exigência defendida para a educação superior durante o governo Geisel (1974-1979). Como resposta aos avisos ministeriais, o CFE elaborou estudos e em 1983 foi modificada a prática de autorização e de reconhecimento de novas IES. Coincidência ou não, após a nova legislação, o número de solicitações com resultados favoráveis a partir de 1983 diminuiu, apesar do Conselho ainda deter forte controle sobre tais aprovações.

A entrada de outro ator na cena de autorizações e de reconhecimento de instituições, o Departamento de Assuntos Universitários (DAU), contribuiu para que o CFE tivesse parte de seu controle sobre esses processos diminuído. Com isso, a criação do DAU fez com que as ações nesse campo, que até então estavam sob o controle exclusivo do CFE, passassem a ser alvo deste novo órgão que, segundo Klein (1992, p. 16), era o órgão que respondia pela parte instrumental do processo, centralizando as ações relacionadas à formulação e execução da política do ensino superior.

Na década de 1980, o DAU foi substituído pela Secretaria de Ensino Superior (SESu) e uma ação concreta desse cenário foi o fato de que a partir de 1983, os pedidos de autorização, embora dirigidos ao Presidente do CFE,

passaram a ser protocolados nas DEMECs, no caso de estabelecimentos isolados e na SESu (antigo DAU), quando se tratasse de universidades, cabendo a esses órgãos emitir o parecer inicial sobre as atividades de supervisão e acompanhamento que deixaram de ser meramente episódicas para assumirem um caráter sistemático (KLEIN, 1992, p. 18)

Sendo realizados sob o crivo do Conselho e dos outros órgãos do Ministério que contribuía nesses processos, a autorização e o reconhecimento, ao contrário da equiparação e das inspeções preliminar e permanente, tiveram uma longa duração, vigorando para as IES até a década de 1990. Os resultados em números da realização desses processos é o que será mostrado a seguir.

⁷⁷ Os avisos ministeriais que sugeriram a paralisação das ações do CFE junto ao credenciamento de instituições foram o Aviso Ministerial 1.033, de 1974 e o Aviso Ministerial 137, de 1977.

3.3.4. Números e efeitos da regulação

Para que fosse construída essa parte da pesquisa foram analisados os dados de duas bases distintas: a base legislativa do Senado Federal e a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas, por sua vez, foram escolhidas mediante dois fatos: o IBGE é o órgão depositário dos dados referentes ao Brasil, desde a elaboração do primeiro Anuário Estatístico em 1907; e o banco de normas do Senado Federal abriga, na forma digital, todos os volumes da Coleção de Leis do Brasil, na qual constam os atos do Executivo que homologavam tanto as autorizações quanto os reconhecimentos de IES. Para a utilização desses dados, foi considerada ainda a característica da pesquisa realizada pelo IBGE, a qual visa registrar o número de estabelecimentos de educação superior, sem observar a sua condição legal. Assim, a colocação dos números referentes às autorizações e aos reconhecimentos é proveniente da base legal do Senado Federal, e não do IBGE. Por conta dessas especificidades, haverá em alguns quadros uma grande diferença entre o número de IES existentes e a quantidade de autorizações e de reconhecimentos homologados pelo poder público, o que, em alguns momentos, explicita a quantidade de IES que buscava apenas o reconhecimento de seus cursos, sem garantir o reconhecimento institucional, prática não proibida explicitamente nas normas legais e que acabava por gerar um reconhecimento oblíquo da IES, com uma norma se reportando apenas ao reconhecimento do curso. Diante desse fato, para este trabalho foram consideradas apenas as normas explicitamente referentes ao reconhecimento de IES. Considerando-se que os processos de autorização e de reconhecimento IES passaram a vigorar em 1938 e que os primeiros decretos homologando tais decisões só começaram a ser expedidos em 1940, inclusive pela natureza demorada do processo, as IES, que existiam no Brasil durante 1940 e 1985, segundo dados do Anuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são representadas pelos seguintes números:

Tabela 7: Número total de IES existentes no Brasil – 1940/1985.

Ano	Número de IES existentes
1940	258
1950	437
1960	445
1970	440
1980	882
1985	859

Apesar de conter números gerais referentes ao total de instituições, a partir de 1971, o IBGE começou a disponibilizar essa quantidade de forma discriminada. Assim, naquele ano existiam no país 64 universidades e 555 estabelecimentos isolados de educação superior; em 1980, esse valor correspondia a 65 universidades e 817 IES isoladas; e em 1985, 68 universidades e 791 unidades isoladas de educação superior. Uma característica desse total de IES é que a tendência entre os anos de 1982 e 1994 foi a queda no número de estabelecimentos isolados. No entanto, esse movimento foi modificado a partir de 1995, quando novamente esse tipo de IES ganhou fôlego e voltou a crescer em quantidade.

A quantidade crescente de escolas apresentadas na tabela acima fazia com que também fosse aumentando os números referentes à existência de novas IES que funcionavam sem ter passado pela autorização ou pelo reconhecimento. Os arquivos das normas expedidas pelo Poder Executivo homologando pedidos referentes a autorização, e que estão disponíveis no *site* do Senado Federal, revelam um crescente número de escolas que entre os anos de 1940 e 1980 só começaram a funcionar após ter recebido o parecer favorável ao CNE ou do CFE. No total, durante esses anos tem-se 682 escolas autorizadas, sendo 6 universidades e 676 faculdades, institutos ou escolas. A distribuição dessas escolas por região da federação revela o seguinte quadro:

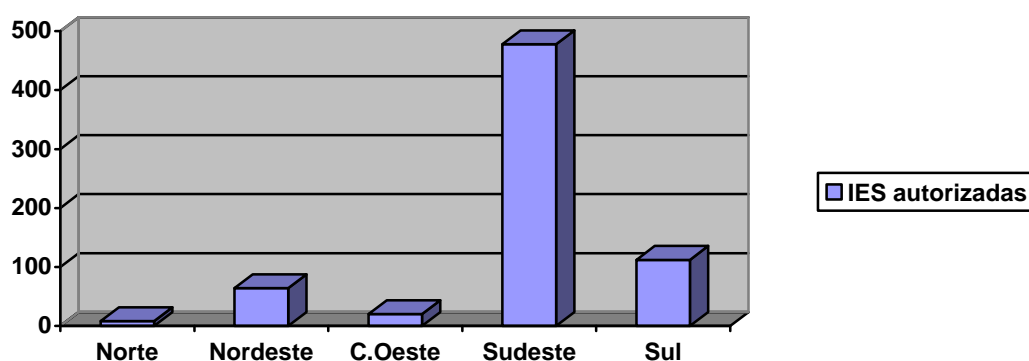
Tabela 8: IES Autorizadas por Região da Federação entre 1940 e 1980

Região	Número de IES Autorizadas
Norte	8
Nordeste	64
Centro-Oeste	20
Sudeste	478
Sul	112
TOTAL	682

Tais números revelam índices históricos, porém bem alinhados com a atualidade: as regiões Norte e Centro-Oeste vêm registrando, ao longo dos anos, uma baixa quantidade de IES com relação ao restante do país. Essa diferença é mais profunda quando se compara estas regiões que somadas tinham 28 IES autorizadas com a região Sudeste, que somava 478 instituições. A maioria absoluta dessas escolas tinha o formato de faculdade, sendo registrado apenas seis casos de autorização para o funcionamento de universidades, nas regiões Sul (1), Norte (1), Nordeste (1) e Sudeste

(3). Dessas, cinco eram federais e uma católica. Vale observar que, na década de 1960, a autorização só era dada para universidades que estavam sendo criadas a partir de um projeto, não sendo o resultado da união de escolas pré-existentes, o que demandaria apenas o reconhecimento. E considerando-se que cinco dessas universidades eram federais, a autorização para criação saiu do Poder Legislativo. O gráfico da distribuição dessas IES autorizadas apresenta a seguinte figura:

Gráfico 3: Número de IES autorizadas por Região da Federação entre 1940 e 1980



Unindo os dados do IBGE com o número de normas que homologaram os pedidos de autorização de IES entre 1940 e 1980, os números são os seguintes:

Tabela 9: Relação IES existentes entre IES autorizadas – 1940/1980

Anos	IES Existentes	IES Autorizadas	% de IES Autorizadas
1940-1950	382	34	8,9
1951-1960	445	30	8,1
1961-1970	440	177	40,2
1971 -1980	882	441	50

Considerando-se que a autorização era dada apenas para as IES que começavam a funcionar, registra-se um crescimento no número de escolas que realizaram esta etapa de sua legalização. Ao mesmo tempo, destaca-se que nos períodos em que o Estado passou por transformações na sua estrutura burocrática, especialmente nos momentos de ditadura, foi registrado uma quantidade maior de solicitações para este processo. Nesse contexto, o número de autorizações concedidas entre 1940 e 1980 corresponde a 682 homologações. Durante esse período, o maior percentual foi entre 1971 e 1980, que atingiu 50% do total das IES existentes. Esse fato indica, também, o crescimento das

vagas da educação superior, disponibilizadas pela via privada. Apesar da diferença de 50% entre o número de IES existentes e as IES que solicitaram autorização na década entre 1971 e 1981, não há espaço para se questionar a legitimidade das normas que regulamentaram esse processo, se for entendido que a idéia de legitimidade está associada à aceitação da norma. E isto é possível ser afirmado, pois, quando a autorização entrou em vigor em 1938, já havia mais de 300 IES no país e as outras que foram surgindo solicitaram este processo. Nesse contexto, os percentuais da autorização estão dentro do quadro esperado, sendo o correspondente às outras IES novas que começaram a funcionar no país. No entanto, tal fato, pela própria natureza do processo de autorização, não dava garantias da existência de escolas de qualidade e tampouco assegurava o sucesso com o reconhecimento. Daí defender-se neste trabalho a idéia de que a autorização, enquanto processo de regulação, assegurava, em princípio, a legalização da IES.

A expansão de IES observada nos dados também estava integrada a duas outras idéias bem características ao período militar, a saber: (a) a idéia de que a educação superior é um meio através do qual se garante a ascensão social, o que foi reforçado com o aumento de pessoas que concluíram o ensino médio; e (b) a idéia de que a educação superior também seria um meio através do qual se poderia garantir o crescimento do país. Assim, num momento em que a urbanização já estava consolidada e a indústria nacional, bem como o setor de serviços, passava a demandar recursos humanos especializados, registra-se o aumento de escolas de educação superior, especialmente nas regiões tidas como as mais desenvolvidas do país: o Sudeste e o Sul.

Diante desse cenário, percebe-se, mais uma vez, que o objetivo de colocar a ES a serviço de regiões mais necessitadas não foi realizado e o desenvolvimento gerado por pesquisas e pela própria presença de uma IES ficou amplamente concentrado nas regiões que detinham o poder econômico e abrigavam parte considerável da burocracia estatal. Com isso, parte do planejamento educacional que estava traçado na exigência de justificativa na necessidade social da instituição não se concretizou de forma lógica, observando-se a realidade de cada local do país.

Sobre as autorizações realizadas no período entre 1940 e 1980, ressalta-se que os números registram nove revogações desta concessão, distribuídas entre os estados de São Paulo (3), Distrito Federal (1), Rio Grande do Sul (1), Rio de Janeiro (2), Ceará (1) e Santa Catarina (1). O motivo dessas revogações, segundo consta dos decretos, foi o não cumprimento do projeto apresentado e autorizado pelo Ministério.

Analisando a relação entre o número de autorizações concedidas e o número de escolas reconhecidas, registra-se uma ampla diferença a favor das autorizações. Assim, tem-se no período de 1940 a 1980, 682 autorizações e apenas 258 reconhecimentos. Estes dados, retirados do conjunto da legislação federal disponível no Senado, após devidamente analisados e organizados em forma de tabela, revelam os seguintes números:

Tabela 10: Reconhecimento de IES por Região da Federação entre 1940 e 1980.

Região	Número de IES Reconhecidas
Norte	3
Nordeste	32
Centro Oeste	9
Sudeste	150
Sul	67
TOTAL	261

Apesar de haver diferença acentuada entre o número de IES autorizadas e o de IES reconhecidas, uma constante se mantém: a região Sudeste é a que registra um maior número de IES que têm seu funcionamento devidamente legalizado. Isso significa também que nessa região ocorre um maior número de diplomas expedidos com validade em território nacional.

Em todas as regiões registra-se um número menor de IES reconhecidas quando relacionadas ao número de autorizações. A região que apresenta uma maior diferença é a Sudeste que tinha 478 IES autorizadas durante o período assinalado e apenas 148 IES reconhecidas. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram quase que 50% das IES reconhecidas, comparando-se com o número de IES autorizadas. Apenas o Sul teve mais de 50% de suas IES autorizadas devidamente reconhecidas.

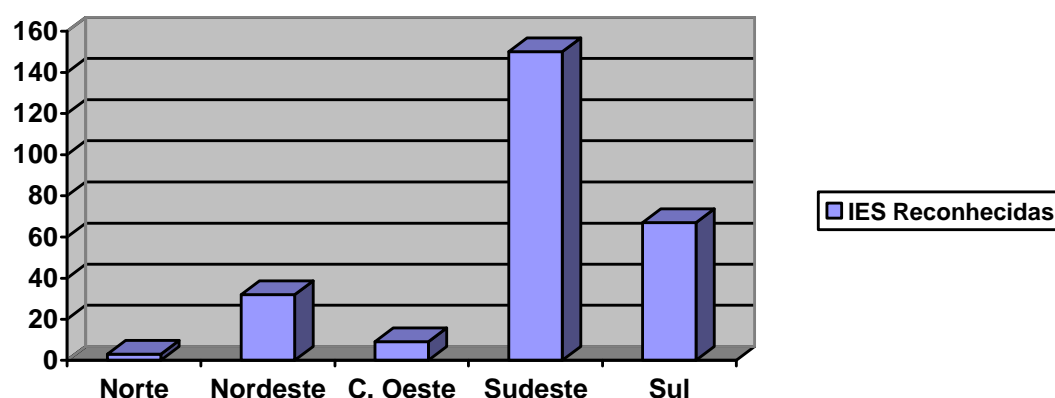
Algumas justificativas podem ser encontradas para a diferença entre o número de IES autorizadas e reconhecidas: (a) como parte das autorizações era dada para uma faculdade que já pertencia a uma universidade reconhecida, a nova escola funcionava apenas com o aval do Ministério dado no primeiro processo; (b) o reconhecimento da IES era dado e registrado no ementário legal de forma automática junto ao reconhecimento do curso, daí não constar dos documentos legais especificado como tal.

Parte das instituições reconhecidas eram faculdades instauradas no âmbito de universidades, tais como a Escola de Biblioteconomia da Universidade Católica de Campinas, reconhecida em 1964 e a Faculdade de Agronomia da Universidade de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, em 1972. Do total de IES reconhecidas, registrou-se 11

universidades, a saber: Universidade de Taubaté, Universidade Estadual de Maringá, Metodista de Piracicaba, Santa Úrsula, Estadual de Ponta Grossa, Mogi das Cruzes, Gama Filho, Estadual de Campinas, Estadual do Ceará, Estadual Paulista e Estadual de Londrina.

A imagem referente aos números de reconhecimento de IES por região da federação é a seguinte:

Gráfico 4: Número de IES Reconhecidas – 1940 - 1980

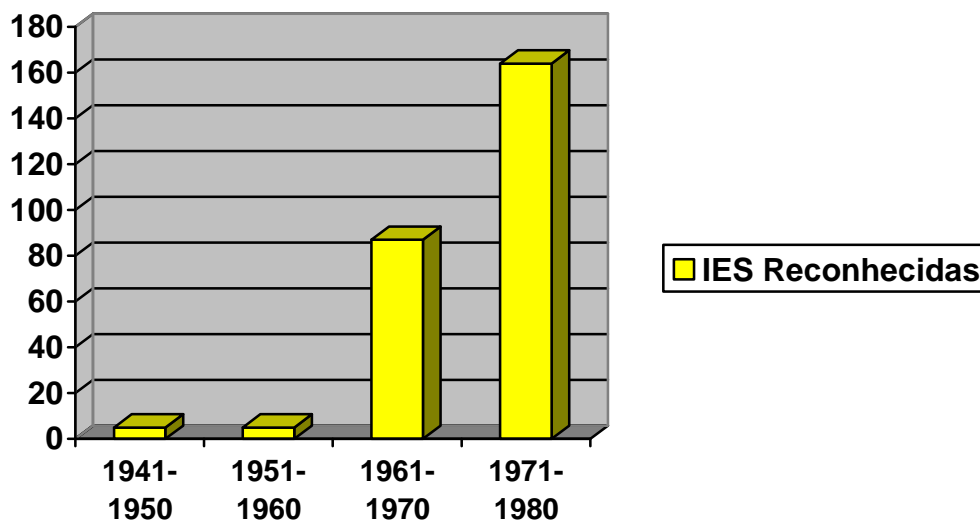


No que toca à distribuição dessas concessões de reconhecimento, a cada dez anos, registra-se os seguintes dados:

Tabela 11: Reconhecimentos concedidos a cada dez anos entre 1940 e 1980.

Anos	Número de IES Reconhecidas
1941-1950	5
1951-1960	5
1961-1970	87
1971-1980	164
TOTAL	261

Gráfico 5: Reconhecimentos concedidos a cada dez anos entre 1940 e 1980.



Tal qual o processo de autorização, ocorreu um maior número de concessão de reconhecimento durante o período da ditadura militar, momento de franca expansão da educação superior no Brasil. Também como na autorização, registra-se um avanço crescente no número de IES reconhecidas, merecendo destaque a quantidade de universidades, a saber: 44 ao todo, espalhadas por todas as regiões do país. Sobre esse aspecto, reforça-se o fato de que, a partir da década de 1960, para que uma universidade fosse criada, haveria dois caminhos: (a) pela autorização e reconhecimento para escolas novas; e (b) apenas pela via do reconhecimento, quando fosse seguida a tradição brasileira de se criar uma universidade a partir da união de escolas pré-existentes. Em ambos os casos, o processo passava pelo CFE.

Algumas características podem ser registradas com relação ao processo de reconhecimento:

- (a) todos os resultados eram expedidos através de decreto assinado pelo Presidente da República;
- (b) a maioria das IES que solicitaram e tiveram seus reconhecimentos concedidos, em se tratando de universidades, eram universidades católicas.

Apesar de o reconhecimento de instituições de educação superior ter estado em vigor até o ano de 1995, quando foram instituídos o credenciamento e credenciamento de IES, o registro de escolas às quais foi concedido este processo, a partir da sistemática

implantada com a Carta Consulta, na década de 1980, o quadro de pedidos deferidos pelo CFE foi o seguinte:

Quadro 2: Cartas Consultas Deferidas Indeferidas

Cartas Consultas	Deferidas	Indeferidas
499	100	399
Razões do Indeferimento		
Necessidade Social	Triagem Técnica	Outras
172	127	100

Fonte: Documentas n 230 a 241

Vale, no entanto, resgatar que esse número de IES que tiveram suas cartas consulta indeferidas, o tiveram num momento em que o papel e as ações do CFE estavam sendo amplamente questionados pela sociedade, fazendo com que fosse suspensa a abertura de novas escolas e fosse instituído os procedimentos da Carta Consulta. E que tal fato se deu exatamente pela atuação do CFE que chegou a atuar em nome de dados setores, autorizando escolas cujas condições de funcionamento eram questionáveis. A interrupção definitiva na ação do CFE foi dada com a extinção desse órgão e sua substituição por um novo Conselho Nacional de Educação, em 1995, após a dissolução do CFE, em 19 de outubro de 1994.

3.3.5 Autorização e Reconhecimento de IES: algumas lições

Instaurados durante um governo ditador, a autorização e o reconhecimento de IES, ainda que com alguns percalços, firmaram seu lugar no conjunto de políticas que definiram os rumos da educação superior.

Associados, num primeiro momento, a processos que serviriam apenas para fiscalizar nas IES o cumprimento do que era estabelecido em lei, estes processos, ao longo dos anos, foram sendo aperfeiçoados e exigindo das escolas superiores bem mais do que a apresentação de informações de cunho burocrático. Assim, ao longo dos anos, a definição de aspectos como a competência técnica do corpo docente e as especificações acerca do mínimo necessário a uma boa biblioteca indicaram os caminhos que poderiam ser seguidos para a construção de um ensino de qualidade,

ainda que nem sempre houvesse as condições necessárias para a efetiva realização do que propunham as normas relacionadas a estes processos.

Apresentados e estruturados através da legislação emitida pelo Executivo, tanto a autorização quanto o reconhecimento de IES faziam parte das ações asseguradas ao Estado pela via constitucional. No entanto, tais processos não foram temas das Cartas Magnas do país, exceto em 1934, quando apenas o reconhecimento foi citado como uma obrigação da União:

Art. 150. Compete à União

[...]

b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização. (BRASIL, CF de 1934, art. 150)

Associada a esta determinação constitucional estava uma outra, nesse mesmo artigo 150, que, após a CF de 1937 não constava mais nesse tipo de norma e tampouco nas que regulamentavam o reconhecimento. Fala-se nesse momento da exigência de condições de trabalho dignas para os professores de escolas particulares:

Art. 150. Compete à União

[...]

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna. (BRASIL, CF de 1934, art. 150)

Apesar de não haver nos documentos legais que regulamentam o reconhecimento alguma menção a esta exigência, outros procedimentos foram adotados para que fosse analisado o corpo docente. Exemplo disso é a observação da existência de relação entre a formação do docente e a disciplina que ele iria ensinar, suas publicações e pesquisas na área em questão. A lição deixada foi a de que mais uma vez, nem tudo que estava definido em lei, era realizado. Ainda assim, o Estado conseguiu manter o controle, estabelecendo outros aspectos legais a serem seguidos e fiscalizando sua aplicação junto ao funcionamento de uma IES. A necessidade de cumprimento da determinação constitucional acima citada foi concretizada apenas na década de 1990, quando a questão da estabilidade, passou a ser cobrada das IES em processos de reconhecimento de cursos.

Um outro aprendizado que se deu no período e com a realização dos processos de autorização e de regulação, refere-se aos primeiros passos para a estruturação de um sistema federal de ensino. Citado pela primeira vez na Constituição de 1946, esse

sistema federal de ensino não teve o seu formato definido nessa lei. Estava decidido que:

Art. 170. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo Único. O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo país nos estritos limites das deficiências locais. (BRASIL, CF, 1946)

Essa foi a redação mantida até a CF de 1988, quando, além do citado, foi definida a função supletiva e redistributiva da União. No entanto, na Lei 4.024, de 1961, assim apresenta as determinações sobre sistema de ensino:

Art. 11. A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei.

Art. 12. Os sistemas de ensino atenderão à variedade dos cursos, à flexibilidade dos currículos e à articulação dos diversos graus e ramos.

Art. 13. A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 14. É da competência da União reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior.

Art. 15. Aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria com funcionamento regular, serão conferidas as atribuições a que se refere a letra *b* do artigo 9º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados. (BRASIL, Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961)

Com tal caracterização, a idéia de formação de um sistema federal de ensino, além de envolver ações supletivas da União nos Estados e Municípios, sem que fosse especificado o grau de atuação deste ente, era fortalecida pela obrigatoriedade de a União reconhecer as escolas superiores particulares. Diante desse fato, é possível afirmar que, através do reconhecimento, o Estado manteve a tradição de ditar as regras sobre a educação superior, ainda que isso não estivesse expresso de forma detalhada e explícita tanto na CF de 1934, 1946 e 1967 quanto na LDB de 1961, que esteve em vigor no período. Ao mesmo tempo, teve sob seu controle um processo que, ao gerar a legalização das IES, contribuiu para a formação de um sistema de ensino superior, ao menos no que toca às exigências necessárias para o funcionamento de uma escola e de um curso superior. Ressalta-se que a determinação de que o sistema federal de ensino será composto pelas IFES e pelas IES particulares, só foi dada após a CF de 1988.

O campo das arenas e dos atores revelou que foi através dos processos de autorização e de reconhecimento que o Conselho Nacional de Educação ampliou sua esfera de atuação, detendo um poder acentuado que iria ser mantido com a criação do Conselho Federal de Educação. Como resultado, este foi transformado num órgão que

exerceu de forma crescente um poder jurisdição, especialmente no que toca aos processos de autorização e de reconhecimento de IES. Dessa forma, este Conselho exorbitou da sua função consultiva. E nos momentos em que o Ministério pôs um freio na atuação deste Conselho, não o fez de forma continuada, estabelecendo normas separadas por certo espaço de tempo que foram, aos poucos, plasmando tais processos e modificando a ação do CFE. No entanto, o poder deste órgão, apesar de diminuído, não foi de todo retirado.

Servindo como requisito necessário à legalização das escolas que fossem começar a funcionar ou que já estivessem em funcionamento, esses processos contribuíram também para a expansão das vagas na educação pela via privada. Na fala de Klein (1992, p. 2) constituía política de o Estado militar legitimar, “através de critérios nem sempre rigorosos, o reconhecimento de novos cursos e instituições, que se multiplicavam em ritmo acelerado”. Essa expansão pela via privada não pode ser tratada como algo isolado na política estatal. Ela, assim como outros elementos relacionados à ES, também pode ser associada a uma origem constitucional. Essa linha de relação é estabelecida a partir do momento em que já na Constituição de 1946 ficou definido que o ensino “ulterior ao primário será gratuito para os que provarem falta ou insuficiência de recursos” (BRASIL, CF de 1946, art. 168, inciso III) e ainda na Constituição e nos Atos Institucionais emitidos pelos militares, determinou-se nos princípios da educação nacional que o “Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no regime médio e superior, pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição que a lei regulará” (BRASIL, 1967, art. 176, § 3º, inciso IV). Com isso, as IES privadas, que obtivessem o reconhecimento, poderiam usufruir de recursos do governo federal. E esse constituía um outro fator que ampliava o poder do CFE.

Apesar dos ataques feitos à atuação do CFE junto a tais processos, os mesmos também contribuíram para traçar a estrutura burocrática responsável pela educação superior que ainda hoje funciona e conta com órgãos como a SESu. Através desses processos, o Estado não apenas controlou a abertura e o funcionamento das IES como também regulou a expansão desse setor através das verificações e inspeções, fruto das exigências tanto da autorização quanto do reconhecimento. Como resultado, ao seguir o caminho iniciado com a equiparação, apesar do grande o número de IES privadas, o que a legislação indicava era que estas deveriam funcionar com cursos e programas semelhantes aos das IES federais.

Predominava, portanto, uma grande presença do Estado, que ditava as regras a serem obedecidas desde as características em torno do acervo da biblioteca até as especificações acerca dos programas de curso, infra-estrutura e corpo técnico-administrativo que deveria integrar a IES. A despeito de todas as solicitações feitas, as que fugiam à temática educacional eram aquelas relacionadas às condições financeiras, fiscais e patrimoniais da IES, que deveria apresentar tais documentos, antes mesmo de mostrar o que se propunha a fazer enquanto uma escola superior. A instituição, nesse caso, era tratada, de fato, como um estabelecimento comercial que, somente após aprovado nesses aspectos, teria sua documentação referente à educação superior analisada.

Por conta desses fatos, a caracterização do perfil do Estado dada pelo indicado na legislação que regulamentava a realização dos processos de autorização e de reconhecimento de IES continua associada a uma postura de Estado verificador, fiscalizador e normatizador dos caminhos a serem seguidos por essas escolas. Predomina, portanto, um Estado regulador que abre espaço para a avaliação a partir da década de 1980, porém sem ainda realizá-la, de fato.

O debate acerca da importância da avaliação é o que sustentará parte das discussões iniciadas na década de 1980; e esse mesmo debate dará fôlego para que a autorização e o reconhecimento sejam repensados e incorporados a uma outra dinâmica relacionada à abertura e ao funcionamento de instituições de educação superior. Com isso, entram em cena, o credenciamento e o recredenciamento de IES!



Centro Universitário La Salle – uma das primeiras IES que passou pelo Recredenciamento - 2002.

4 NO DOMÍNIO DA REGULAÇÃO SOBRE A AVALIAÇÃO

Domínio – Etimol. [Do lat. dominiu.] S. m. 1. Dominação, autoridade, poder. (HOUAISS, 2005, p. 1.075)

Este capítulo da Tese é uma espécie de divisor de águas no estudo realizado. Até o presente momento, após a instauração dos processos de inspeção científica das faculdades, equiparação, autorização e reconhecimento de IES, uma idéia que alicerçava a ação do Estado nas escolas superiores, era a fiscalização e o conseqüente controle que dela advinha.

No Império, com o olhar voltado para os compêndios e programas, o Estado controlava o que era apresentado para ser dado em sala de aula; já a concessão para a abertura de escolas livres levou este ente a plasmar tais escolas à semelhança das oficiais, garantindo, novamente, o controle sobre o que acontecia no interior das mesmas, ditando desde o momento e o formato do vestibular até a maneira de contratação dos docentes, observados pelos inspetores e delegados.

A partir de 1938, os processos de autorização e de reconhecimento foram sendo aperfeiçoados e o Estado foi ampliando cada vez mais o seu controle sobre as instituições de educação superior, inclusive pela via das exigências burocráticas que deveriam legalizar o funcionamento das mesmas. Durante todo esse processo, a expressão “qualidade” não foi citada nos documentos legais, apesar de se imaginar que esse fosse um objetivo latente nas ações que eram planejadas pelo Estado. Da mesma forma, o ato de fazer uma avaliação das instituições de educação superior também não era temática da legislação de então. Havia, sim, uma necessidade de verificação, de inspeção e de comprovação das condições de ensino.

Esse perfil da ação do Estado começa a passar por projetos de transformação ainda na década de 1980 quando um movimento em torno da avaliação da educação superior é iniciado em vários países, como França, Inglaterra e EUA, dentre outros. No Brasil, apesar de não ter sido criado naquele momento um órgão específico, como aconteceu na França, a realização de um seminário internacional sobre o tema, colocou a avaliação na agenda da academia e do governo.

Com este debate em desenvolvimento, o Brasil alinha-se a um discurso em que avaliar é o meio para que se possa garantir a qualidade da ES e ao mesmo tempo prestar contas à sociedade. Associada à lógica dita neoliberal, a avaliação da educação superior no Brasil ganhou contornos legais através da realização de processos que pregavam *rankings*, punições e um amplo espectro de indicadores a serem alcançados. Além desses aspectos, havia, ainda, o fato de este processo estar diretamente associado ao credenciamento de IES, substituto do reconhecimento e, como o seu antecessor,

considerado um processo de regulação voltado para a verificação da existência, ou não, de determinadas condições e de índices impostos pelo Estado.

Com o credenciamento ditando os rumos da avaliação e até mesmo sendo tomado como esta, a avaliação é inserida nos domínios da regulação, sendo realizada através de um processo cujo formato prima pelo exercício de se alcançar indicadores para que seja possível a obtenção de uma nota. O cunho verificatório e regulador mais uma vez tem sua presença assegurada e determina os rumos a serem seguidos pelas instituições de educação superior, a partir das instruções dadas pelo Estado.

Adentra-se, pois, a partir de agora, nos domínios da regulação sobre a avaliação, num momento em que esses dois processos estavam em destaque por todo mundo.

4.1 CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Credenciamento – Etímol. [De credenciar + -mento.] 1. Ato ou efeito de credenciar; credenciação. **Credenciar** - [De redenci(ais) + -ar. 2. Conferir credenciais 3. Conferir poderes ou crédito a; 3. Dar credenciais (2); dar direito ou fazer merecedor; 4. Habilitar; capacitar; 5. Conferir crédito; qualificar. 6. Habilitar-se; qualificar-se. (HOUAISS, 2005, p. 864)

4.1.1 Contexto Histórico

A partir da década de 1980, com a disseminação e a aplicação das idéias de cunho neoliberal, determinadas ações e sua necessidade passaram a ser discutidas por governos de várias partes do mundo. Nesse pacote de idéias, estavam os processos de privatização, o ajuste fiscal e uma profunda alteração na gestão do Estado. Órgãos internacionais financiadores de programas no então chamado Terceiro Mundo, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, passaram a orientar governos nos diferentes continentes para a estruturação de um forte ajuste fiscal e a construção de um Estado mínimo. No lastro dessas ações, a idéia de que a administração estatal existente até então, além de extremamente burocrática e ineficiente, era onerosa aos cofres públicos.

A concretização dessas idéias no Brasil foi dada com as medidas que geraram a reforma no aparelho estatal, realizada em meados da década de 1990. Passou-se da administração burocrática para a gerencial. Eficiência e uma excelente relação custo-benefício era o que deveria ser buscado. No âmbito da educação superior, tais idéias

começaram a ser postas em prática com a Lei 9131/1995 que, além da alteração de artigos da Lei 4.024/1961⁷⁸, inseriu três novos processos que deveriam atender às necessidades do contexto educacional então instaurado, a saber: credenciamento, recredenciamento e avaliação. Sobre esse último processo, vale destacar que o mesmo é um preceito constitucional, citado na CF de 1988.

Estabelecendo, portanto, uma franca relação entre regulação e avaliação, o credenciamento de IES será aqui caracterizado como um processo que atua no limite entre essas duas funções, pois, ao mesmo tempo em que o ato de credenciar garante a legalidade de uma escola superior, sendo tipicamente um processo de regulação, no caso brasileiro, ele foi apresentado e pretende se mostrar, também, como um instrumento de avaliação.

4.1.1.1 Credenciamento e Recredenciamento: *locus* de inspiração

A idéia de instaurar na Brasil um processo de credenciamento das IES, alinha-se a dois movimentos: um internacional, no qual vários países empenhados em melhorar a qualidade da educação superior buscavam instrumentos para tal; e um nacional, calcado na tradição de cumprimento de determinadas regras para que uma IES pudesse vir a funcionar legalmente. Nesse cenário, dois aspectos se situam na base do credenciamento: a idéia de qualidade e a idéia de legalidade. Além desses pontos, há que se ressaltar o contexto de forte apoio à privatização da ES.

⁷⁸ A alteração dos artigos da 4.024/1961, trouxe à tona o Conselho Nacional de Educação, ao tempo em que apresentou suas novas funções, assim descritas: Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. § 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete: a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto 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; d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto; e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino; g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Tendo, pois, a experiência internacional como um de seus pontos de inspiração, o credenciamento tem suas origens na idéia de *accreditation*, processo associado à avaliação e realizado em países como os EUA, Espanha, Argentina e França, para citar alguns.

Diante desse fato, antes da definição do quê e de como seria o credenciamento/recredenciamento em terras brasileiras, num artigo publicado pela prof^a. Dr^a. Maria Helena Magalhães Castro, ex-presidente do INEP, foi proposto um formato para a avaliação das instituições de educação superior do Brasil. Assim, tendo por inspiração o modelo de *accreditation* realizado em universidades norte-americanas, Castro (1995, p. 161) em apresentação do seu artigo no I Simpósio Internacional de Avaliação da Educação, propõe,

analisar uma alternativa de enfrentamento do problema de eficiência, relevância e qualidade via promoção da capacidade de autogestão. A alternativa em questão é a introdução de um sistema de credenciamento institucional (*accreditation*), uma ISO 9.000 (ou talvez 14.000) para o ensino superior.

Tomando como base o modelo americano⁷⁹ e, junto a ele, a idéia de autogestão, esta autora enfatiza algumas primeiras características que deveriam constar do perfil do credenciamento. Defendendo, pois, a possibilidade das IES se auto-regularem, este processo deveria ter como princípios, além do sentido voluntário:

A busca à distinção ou excelência institucional, mas reconhecendo-se variações de conteúdo e nível. Avaliam-se as instituições, não de uma perspectiva gerencial estrita, mas com olhos na própria academia e tendo em vista capacidades sustentadas (não o mero cumprimento, aqui e agora, de uma relação ou sistema de parâmetros) Os custos do sistema são baixos porque o comprometimento da comunidade com o mecanismo é alto: os comitês de pares trabalham voluntariamente, sem remuneração.(CASTRO, 1995, p. 165)

Concebidos a partir de tais idéias, os processos de credenciamento deveriam “facilitar e apoiar os esforços das instituições para inovar e melhorar sua qualidade” (CASTRO, 1995, p. 165). Na base de sustentação da *accreditation*⁸⁰, alguns aspectos merecem destaque, a saber: o seu sentido voluntário, a sua realização através de

⁷⁹ Foi escolhido o formato norte-americano como referência, pois, naquele país, a *accreditation* consegue atuar como um processo estritamente relacionado à idéia e a prática de avaliação. Em outros locais como, por exemplo a Espanha, a *accreditation* e a *evaluación*, são processos distintos, sendo apenas a segunda feita por avaliadores.

⁸⁰ É importante assinalar que a *accreditation* foi criada nos EUA no período posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando houve uma franca expansão de vagas na ES e também no número de IES. A existência de tal processo, portanto, estava relacionado, dentre outras coisas, com a qualidade das escolas que ministravam tal nível de ensino.

agências certificadoras e a sua dupla finalidade de atestar a qualidade da IES e, ao mesmo tempo, servir como instrumento de auto-regulação, diminuindo, assim, a atuação do Estado na ES.

Além dessas características, este processo pode ser realizado em dois níveis, o institucional e o especializado. A *accreditation* institucional, segundo Castro (1995, p. 164) “verifica se instituições como um todo são capazes de cumprir o que se propõem”. O fundamento desse processo estaria, portanto, diretamente associado à análise das características próprias de cada IES, relacionado ao que cada uma se propõe a fazer naquele meio em que se insere. Dessa forma, a *accreditation* teria como objetivo a certificação da qualidade, não representando apenas um processo através do qual a instituição pode garantir sua legalidade, mas, antes, que assegure a sua legitimidade enquanto instituição de educação superior. Para tanto, os procedimentos englobam: (a) a elaboração, pela agência certificadora, de documentos que indiquem as referências a serem observadas na auto-avaliação da IES; (b) realização da auto-avaliação pela IES que solicitou a *accreditation*; (c) análise do documento de auto-avaliação por um comitê de pares que irá visitar a IES; (d) envio do parecer sobre a visita à agência credenciadora e à IES, para que esta última se pronuncie sobre o mesmo; e (e) análise dos três documentos pela agência credenciadora e emissão, ou não, da certificação.

Sobre todo esse processo, Cook (1988), assinala que, na *accreditation*, a idéia é a de que melhorar algo é sempre possível, e esse processo deve exatamente identificar o que pode ser melhorado. Exemplo disso é que a *accreditation* quando gera uma certificação, não ultrapassa a validade de dez anos e, em casos nos quais o certificado é dado em condições precárias, a IES deve passar por um processo de acompanhamento que atestará a melhora da mesma.

Além do compromisso com a construção e a oferta de um ensino de qualidade, um dos resultados positivos da *accreditation* concentra-se na possibilidade de o público ter acesso a informações detalhadas referentes à qualidade das IES, não havendo apenas um conceito ou um lugar num *ranking*, mas sim, um conjunto de recomendações a serem seguidas e devidamente acompanhadas.

A realização de uma avaliação no sistema de *accreditation* conduz, portanto, a um processo caracterizado: a) pela fé pública dada às qualidades de uma IES; b) pela auto-avaliação; c) pela avaliação externa somente em apoio à interna; d) pelo voluntarismo.

Associada a um processo de legitimação da IES, a *accreditation* demanda desde a sua origem, a criação de uma estrutura burocrática que atenda a tais finalidades. Nesse sentido, observando que uma de suas finalidades é o afastamento da regulação do Estado, a estrutura burocrática responsável pela realização deste processo não poderia estar limitada às paredes de instituições estatais. A solução encontrada nos EUA foi a criação de agências certificadoras não estatais, mantidas por órgãos ligados às IES que em cada região realizam a *accreditation* nas instituições locais. Como resultado, o princípio do respeito às diferenças de cada IES e a finalidade de auto-regulação, fez com que os processos de *accreditation*, mesmo não sendo obrigatórios, ampliassem o número de escolas certificadas.

O exemplo da *accreditation* reforça a idéia de que a avaliação institucional, além de propiciar uma análise que deva intervir na tomada de decisões, no esclarecimento de aspectos relacionados à gestão e na definição de políticas, tem uma função social, visto que objetiva, sobretudo, a qualidade da educação, aqui entendida como um bem público.

Estas foram as idéias que, a princípio, inspiraram a implantação do credenciamento no Brasil. No momento em que foram expostas, vieram à tona exatamente pela mão daquela que viria a ser presidente do INEP, Maria Helena Castro. No entanto, o formato assumido pelo credenciamento no Brasil não revela muitas coincidências com tais concepções. Os fatos referentes a estes processos no que toca ao âmbito legal e à forma como foram implantados no Brasil é o próximo tema a ser trabalhado.

4.1.2 Normas e Procedimentos

O conjunto de documentos referentes aos processos de credenciamento e credenciamento da educação superior ora analisado é constituído pelas seguintes normas:

- Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995 – Altera os dispositivos da Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências;
- Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;

- Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997 – Regulamenta o sistema federal de ensino;
- Decreto 3.860, de 10 de março de 2001 – Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências;
- Portaria MEC 302, de 07 de abril de 1998 – Estabelece regras sobre o processo de avaliação das instituições de educação superior;
- Portaria MEC 637, de 13 de maio de 1997 – Dispõe sobre o credenciamento de universidades;
- Portaria MEC 639, de 13 de maio de 1997 – Dispõe sobre o credenciamento de centros universitários para o sistema federal de ensino superior;
- Portaria MEC 640, de 13 de maio de 1997 – Dispõe sobre o credenciamento de faculdades, faculdades integradas, institutos superiores ou escolas superiores;
- Resolução CNE/CES 10, de 11 de março de 2001 – Dispõe sobre o credenciamento, manutenção e transferência de mantença;
- Resolução CNE/CES 23 de 05 de novembro de 2002 – Dispõe sobre o credenciamento de universidades e centros universitários.

Cumprindo um ritual característico dos governos democráticos, no rol dos documentos que sustentaram o credenciamento, estão leis⁸¹ que foram aprovadas pelo Congresso Nacional e decretos que, expedidos pelo Executivo, foram regulamentados por órgãos como o Conselho Nacional de Educação e o próprio Ministério da Educação.

Um primeiro documento, que traz informações gerais sobre o credenciamento e o credenciamento de IES, é a Lei 9.131, de 24 novembro de 1995 que modificando o artigo nono da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, determina que:

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação superior:

(...)

e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o credenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem como a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; (nova redação dada pelo art. 20 da MP 2.216-37, de 31/8/2001, aprovada pela Emenda Constitucional n 32, de 11/9/2001)

⁸¹ Uma dessas leis, a 9.131/1995, mesmo tendo sido emitida pela primeira vez na forma de Medida Provisória, foi debatida e modificada pelo Congresso antes de ser aprovada como Lei. Na fala de Nunes et al (2003, p. 2), “as origens da Lei 9.131/1995 remontam ao final do governo Itamar Franco quando, em 18 de outubro de 1994 foi baixada a Medida Provisória N 661. Esta MP, em seu art. 1º, alterou os artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 4.021/1961 que tratavam do Conselho Federal de Educação (CFE), propondo a criação do CNE. Para tanto, as atribuições e competências (art. 3º) do primeiro foram transferidas para o segundo, e extintos os mandatos dos então Conselheiros, ficando determinado que o Ministério da Educação e do Desporto exercesse até 30 de abril de 1995, as atribuições do CNE”.

f) **deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos;** (nova redação dada pelo art. 20 da MP 2.216-37, de 31/8/2001, aprovada pela Emenda Constitucional n 32, de 11/9/2001. Grifo meu)

E mais especificamente sobre o credenciamento:

§ 4º O credenciamento a que se refere à alínea "e" do § 2º deste artigo poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações."

Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado de Educação e do Desporto.

Parágrafo único. No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o credenciamento de universidade ou de instituição não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não-universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, conforme regulamento. (nova redação dada pelo art. 20 da MP 2.216-37, de 31/8/2001, aprovada pela Emenda Constitucional n 32, de 11/9/2001)

Seguindo uma tradição, foi mantida no trâmite dos processos de credenciamento a obrigatoriedade da homologação do Ministro de Estado da Educação, seguida por ato do Poder Executivo Federal para que aquele fosse, de fato, efetivado. E, tal como no reconhecimento de IES, o CNE traçaria as normas a serem observadas pelos órgãos do Ministério da Educação na execução desses processos.

Essa norma, além de definir detalhadamente o formato do CNE com suas Câmaras de educação Básica e Superior e seu Conselho Pleno, enfatizou o papel do CNE como um órgão normativo e deliberativo acerca das questões sobre a educação no país. Além disso, a citação nessa Lei do Exame Nacional de Cursos indica que, antes mesmo da aprovação da LDBEN em dezembro de 1996, “tanto as diretrizes da política educacional para o ensino superior como os processos de acreditação de instituições, cursos e habilitações estavam vinculados aos processos de avaliação a serem realizados pelo Ministério da Educação e do Desporto” (NUNES et al, 2003, p. 5).

Após a aprovação da Lei 9.394/1996, que reforçava a ação do CNE e a realização dos processos de credenciamento de IES, o Decreto 2.207/1997, trouxe novas informações referentes a este processo.

Editado apenas quatro meses após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, o Decreto 2.207/1997 a regulamenta, tendo como objeto os artigos que tratam da educação superior. Dos temas ali tratados e que se relacionam diretamente com este

trabalho, é interessante citar a diversificação institucional, o processo de criação de universidades e o ato do credenciamento em si.

No que diz respeito ao primeiro tema, a diversificação institucional, o Decreto 2.207 de 1997, define que:

Art 4º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em:
 I - universidades;
 II - centros universitários;
 III - faculdades integradas;
 IV - faculdades;
 V - institutos superiores ou escolas superiores. (BRASIL, Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997)

Tal divisão vem acompanhar uma prática estabelecida em outras partes do mundo, nas quais às universidades cabe o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão, ficando os outros tipos de IES como espaços de excelência na esfera do ensino. Esta reorganização, no entanto, causou grande impacto e debates até hoje acirrados junto a legisladores e comunidade acadêmica, pois, desrespeitando uma determinação constitucional⁸², foi permitida aos centros universitários a possibilidade de autonomia universitária, expressa da seguinte maneira:

Art 6º São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento.
 § 1º Serão estendidas aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, previstos na Lei n 9.394, de 1996. (BRASIL, Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997)

Com tal autonomia assegurada no momento do credenciamento dos centros universitários, o sistema de ensino superior ganha outra instituição autônoma que, no entanto, não é obrigada a desenvolver a pesquisa.

Outro aspecto presente neste Decreto 2.207/1997 diz respeito ao processo de criação de universidades, apresentadas por duas vias expressas:

⁸² A CF de 1988 em seu art. 207 deixa explícita apenas a autonomia das universidades e das instituições de pesquisa científica e tecnológica. Pela legislação até aqui expedida, o centro universitário pode ser enquadrado em nenhum dos casos referentes a autonomia, visto que o mesmo é um tipo de instituição que deve ser caracterizada pela excelência no ensino.

Art 5º As universidades, na forma do disposto no art. 207 da Constituição, se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ainda, ao disposto no art. 52 da Lei n 9.394, de 1996.

§ 1º A criação de universidades federais se dará por iniciativa do Poder Executivo, mediante de projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional.

§ 2º A criação de universidades privadas se dará por transformação de instituições de ensino superior já existentes e que atendam o disposto na legislação pertinente. (BRASIL, Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997)

Legalmente, a diferença entre essa norma e as anteriores concentra-se no fato de não ser possível criar uma universidade a partir de um projeto, exceto em casos de IFES. Universidades são criadas, portanto, através de lei aprovada pelo Congresso ou pela transformação de IES já existentes em universidades. Historicamente, essa segunda prática lembra o processo inicial de criação da universidade no Brasil, que obrigatoriamente tinha que se dar a partir da união de faculdades pré-existentes.

Sobre o processo de credenciamento, a legislação então em vigor não era muito clara, e demonstra as dúvidas que pairavam sobre tal prática. Assim, os únicos artigos que se relacionam a este processo definiam:

Art 8º O credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, organizadas sob qualquer das formas previstas no art. 4º deste Decreto, será concedido por tempo limitado, e renovado periodicamente após processo regular de avaliação.

§ 1º Identificadas eventuais deficiências ou irregularidades, quando da avaliação para a renovação periódica do credenciamento ou decorrentes de inquérito administrativo, e esgotado um prazo para saneamento, haverá reavaliação que poderá resultar em suspensão temporária de atribuições da autonomia, em desativação de cursos e habilitações, ou em desc credenciamento com ou sem a reclassificação da instituição nos termos do art. 4º deste Decreto.

§ 2º Os procedimentos e as condições para a avaliação, para o credenciamento e para o credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino serão estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 3º Do ato de credenciamento ou credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, constará a localização da sede e, se for o caso, dos *campi* fora da sede. (BRASIL, Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997)

Vê-se reforçada a já conhecida necessidade de renovação do credenciamento e as possibilidades de punição para as falhas detectadas e não sanadas. Além disso, fica estabelecido que o credenciamento terá seus procedimentos e condições fixados a *posteriori*, através do Ministério da Educação. Aqui, uma novidade: o responsável pela política a ser implantada na avaliação era o Ministério e não o Conselho Nacional de Educação.

Além destes aspectos, o Decreto 2.207/1997 traz orientações sobre as condições para abertura de novos cursos, com destaque para os processos dos cursos das áreas de saúde e jurídica que continuam a passar pelo crivo do Conselho Nacional de Saúde e pela Ordem dos Advogados do Brasil, respectivamente, antes de serem enviados ao Ministério da Educação.

Com vida curta, este Decreto 2.207/1997 foi revogado ainda naquele ano pelo Decreto 2.306 de 19 de agosto de 1997. Antes, porém, ele foi regulamentado através das Portarias 637, 639 e 640, editadas em maio de 1997.

Uma análise destes documentos informa que era solicitado a instituições que não tinham autonomia, a apresentação de um projeto de criação de IES à SESu acompanhado por uma série de documentos. Assim, de acordo com a Portaria MEC 640/1997, para que uma escola fosse credenciada, era necessária a apresentação de vasta documentação acerca da mantenedora, tanto no que toca à pessoa física que iria dirigi-la, quanto à pessoa jurídica, sendo incluída, nesse conjunto, a comprovação das regularidades fiscais e a demonstração da capacidade financeira.

Quando se passa às solicitações feitas à mantida, penetra-se no âmbito dos cursos e da estrutura que a IES oferece ou se propõe a oferecer:

Art. 1º Para obter o credenciamento como faculdades integradas, faculdade, instituto superior ou escola superior, os interessados dirigirão suas solicitações sob a forma de projeto, ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto através do Protocolo Geral MEC ou da delegacia do MEC em sua respectiva unidade da federação, observando o disposto no Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997

[...]

IV. Do projeto para cada curso proposto:

- a) concepção, finalidades e objetivos;
- b) currículo pleno proposto, com ementário das disciplinas e indicação de bibliografia básica;
- c) indicação do responsável pela implantação do curso com a respectiva qualificação profissional;
- d) perfil dos profissionais que pretende formar;
- e) perfil pretendido do corpo docente contendo referências ao número, à qualificação, área de conhecimento, experiência profissional requerida, vinculação dos docentes com as áreas de conhecimento propostas;
- f) previsão do regime de trabalho, o plano de carreira e de remuneração do corpo docente;
- g) regime escolar, vagas anuais, turnos de funcionamento e dimensão das turmas;
- h) período mínimo e máximo de integralização do curso;
- i) descrição dos seguintes itens:
 1. biblioteca, sua organização, acervo de livros, periódicos especializados, recursos e meios informatizados, área física, plano de expansão, formas de utilização;
 2. edificações e instalações à serem utilizadas no curso proposto, incluindo conjunto de plantas, plano de expansão física e descrição das serventias;

3. laboratórios e demais equipamentos a serem utilizados no curso proposto, destacando o número de computadores à disposição do curso e as formas de acesso a redes de informação.

Parágrafo Único: Cada curso proposto deverá ser apresentado separadamente em anexo ao projeto da instituição. (MEC, Portaria 640, de 13 de maio de 1997)

Após a análise de toda essa documentação pela SESu, uma comissão de especialistas visitaria a IES para comprovar as informações dadas. Dessa forma, nesse primeiro processo realizado após o fim da autorização e do reconhecimento de IES, o objetivo da visita da comissão de especialistas permanece o mesmo: comprovação da veracidade das informações dadas pela IES. Mais uma vez, são solicitados dados cuja fonte também remete aos processos de autorização e de reconhecimento: informações sobre o corpo docente, infra-estrutura e biblioteca. No entanto, sobre essa portaria, há que se ressaltar a continuidade e o aperfeiçoamento nas solicitações acerca de alguns aspectos, como por exemplo, a exigência sobre o plano de carreira e remuneração docente, e a inserção da análise acerca do vínculo dos docentes com a área do curso. Esses aspectos, depois de inseridos no processo e analisados pela comissão, eram transformados numa pontuação contabilizada na geração do conceito final dado à IES. A depender deste conceito, obtinha-se o período de validade do credenciamento, o qual poderia durar de três a cinco anos.

Após a visita *in loco*, a comissão elaborava um relatório que seria analisado pela Câmara de Educação Superior (CES) do CNE que poderia seguir ou não a indicação para credenciamento. Do CNE, o resultado ia para o MEC para a homologação do ministro. Vale assinalar que o credenciamento dessas instituições que não gozam de autonomia, é dado através de ato legal que autoriza o funcionamento de cursos, tal como ocorria na época da autorização de IES.

Já no caso dos centros universitários, as solicitações diferiam. Inspirados no modelo de criação de universidades que deveriam surgir a partir da união de escolas pré-existentes, os centros universitários poderiam ser criados, também pela união de faculdades integradas que comprovassem a excelência no ensino realizado. Reza a Portaria MEC 639/1997, que os centros universitários seriam assim organizados:

Art. 1º. Os centros universitários, na forma do disposto no art. 6º do Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997, serão criados pela transformação de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores, escolas superiores ou universidades, já credenciadas e em funcionamento, que demonstrem excelência no campo do ensino. (MEC, Portaria 639, de 13 de maio de 1997)

Para tanto, as IES aspirantes a centro universitário, deveriam apresentar um projeto cuja estrutura era semelhante à solicitada para autorização das faculdades. No entanto, havia a solicitação de aspectos mais específicos a esse tipo de escola, dentre os quais a comprovação da excelência do ensino:

Art. 3º. A comprovação da excelência do ensino, exigida para o credenciamento como centro universitário, será feita através da análise dos seguintes critérios:

I - capacidade financeira, administrativa e de infra-estrutura da instituição;

II - qualificação acadêmica e experiência profissional do corpo docente;

III - condições de trabalho do corpo docente;

IV - resultados obtidos no exame nacional de cursos e em outras formas de avaliação da qualidade do ensino.

V - atividades de iniciação científica e de prática profissional para os alunos. (MEC, Portaria 639, de 13 de maio de 1997)

Passada essa etapa, viria a análise dos seguintes documentos:

Art. 4º. A solicitação para o credenciamento como centro universitário, deverá ser acompanhada do projeto, contendo, pelo menos, as seguintes informações:

I - denominação, condição jurídica, situação fiscal e para fiscal e objetivos institucionais;

II - breve histórico da instituição;

III - localização da sede;

IV - estatuto da instituição;

V - definição de seu modelo de gestão institucional, incluindo organograma funcional, descrição das funções e forma de acesso a cada cargo, esclarecendo suas atribuições acadêmicas e administrativas, definição de mandato, qualificação mínima exigida e formas de acesso para os cargos diretivos ou de coordenação, bem como a composição e atribuições dos órgãos colegiados acadêmicos;

VI - elenco dos cursos de graduação reconhecidos e em fase de reconhecimento, com indicação do número de vagas, número de candidatos por vaga e por curso no último vestibular, número de alunos matriculados por curso, por período (noturno ou diurno) e por turma;

VII - descrição das instalações físicas, equipamentos, laboratórios, biblioteca com acervo de periódicos e livros por área de conhecimento e outros recursos materiais de apoio ao ensino e às atividades de extensão, especialmente equipamentos de informática e acesso a redes de informação.

VIII - descrição do corpo docente, incluindo número, qualificação acadêmica, discriminando a titulação obtida e a instituição concedente, experiência profissional, inclusive a não docente e regime de trabalho;

IX - plano de carreira docente;

X - principais atividades de extensão desenvolvidas nos últimos dois anos;

XI - experiência acumulada em cursos de pós-graduação *latu sensu*;

XII - indicação de atividades extracurriculares e de prática profissional oferecida aos alunos (MEC, Portaria 639, de 13 de maio de 1997).

O rol de informações mostrava a preocupação em desvendar determinados aspectos sobre o funcionamento cotidiano da IES, tanto referentes à condição física e

didática do ensino realizado quanto no que toca ao cumprimento de imposições legais, tais como a existência de um plano de carreira e a passagem pelos processos de reconhecimento de cursos e os resultados obtidos pela IES nas avaliações do MEC. Por regulamentar o processo de criação de uma instituição, que passaria a existir a partir de união de outras escolas, da mesma forma que às faculdades, era solicitado um projeto que demonstrasse aspectos tanto referente às escolas existentes quanto referentes à nova IES. Entrava em cena, portanto, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), documento fundamental ao credenciamento dos centros universitários:

Art. 5º. O projeto de que trata o artigo anterior desta Portaria, deverá ser acompanhado de um plano de desenvolvimento institucional, contemplando, pelo menos, os seguintes itens:

I - objetivos da instituição;

II - projeto de qualificação e formação continuada do corpo docente;

III - formas de fomento para a melhoria permanente da qualidade do ensino de graduação e das atividades de extensão;

IV - política de atualização e renovação permanente do acervo bibliográfico e de redes de informação;

V - plano de expansão do ensino de graduação e definição do perfil dos profissionais que pretende formar;

VI - projeto de expansão e melhoria da infra-estrutura;

Parágrafo único. O projeto institucional referido no caput deste artigo será integralmente considerado nos futuros processos de avaliação e credenciamento da instituição como centro universitário. (MEC, Portaria 639, de 13 de maio de 1997)

Com algumas semelhanças com o projeto de criação de universidades apresentado para autorização, o PDI tem como elemento inédito e de importância considerável nessa nova lógica a necessidade de definição de uma missão para a IES. Esse aspecto definiria, por exemplo, o que poderia se esperar no âmbito dos trabalhos realizados por essa nova instituição, as ações decorrentes do ensino de graduação para a região na qual a mesma estava implantada. Merece destaque, ainda, o programa de formação continuada do corpo docente, expressão clara desses tempos em que para ocupar uma vaga na educação superior não é necessário ter apenas a graduação. Títulos de mestrado e de doutorado são exigidos, valem pontos e apresentam um caminho para a construção de uma educação superior diferenciada. Associados a estes, a formação continuada passa por atividades de pesquisa, publicações, apresentação de trabalhos em congressos e seminários, dentre outras atividades. No entanto, nos dois casos, tanto para os centros universitários quanto para as faculdades, a exigência do concurso público para a contratação dos professores que foi citada até a década de 1970 nos documentos

de autorização e de reconhecimento de IES, continua desaparecida, deixando esse aspecto livre para que a própria IES defina como vai contratar seus docentes.

Para os planos de cursos a serem criados, permaneceram basicamente as mesmas solicitações: objetivos, metodologia, perfil do egresso, acervo da biblioteca e formas de avaliação, para citar alguns itens. A novidade desse processo era, portanto, a solicitação do próprio PDI, visto que o espírito de visita da comissão para comprovação das informações dadas, o conjunto de informações solicitadas e até os planos de aperfeiçoamento do corpo docente, ainda que com maiores detalhes, segue o mesmo caminho do que vinha sendo feito com relação aos antigos processos de autorização ou reconhecimento de IES. No entanto, a compreensão sobre o PDI não foi dada de imediato. Assim, outras normas que serão vistas posteriormente tratarão sobre esse mesmo assunto, reforçando a apresentação de algumas informações.

No campo de atuação dos atores envolvidos com os centros universitários, para que houvesse o credenciamento, a SESu apenas recebia os documentos e fornecia informações a uma comissão de especialistas que iria à visita *in loco*. Tal órgão não exercia, portanto, a análise da documentação referente aos pedidos de criação/credenciamento dos centros universitários. Com isso, o processo passava da Comissão e seu relatório para o CNE e dali para o Ministério.

Em meio a esta seara de solicitações, um elemento, no entanto, poderia ter freado o credenciamento de centros universitários: a determinação de que neste processo seria considerado o conceito da IES no Exame Nacional de Cursos (ENC) também conhecido como Provão, e em outras formas de avaliação institucional. Tal fato é observado se for considerado que, até o final dos oito anos de seu mandato, Fernando Henrique Cardoso não logrou realizar nem o provão de todos os cursos, tampouco a avaliação no formato que esse próprio governo definiu em lei, como se verá posteriormente neste trabalho. No entanto, o cumprimento dessas especificações não foi efetivado, e diversos centros universitários foram credenciados pelo país.

No caso de credenciamento de universidades privadas, a norma legal que regula esse assunto definiu que:

- Art. 4º** A solicitação de credenciamento como universidade deverá ser acompanhada de projeto do qual deverão constar os seguintes quesitos
- I- denominação, condição jurídica, situação fiscal e parafiscal e objetivos institucionais;
 - II- breve histórico da instituição;
 - III- projeto de estatuto da nova universidade;

- IV- localização da sede e de cursos ou *campi* em outras localidades, quando for o caso;
- V- elenco dos cursos reconhecidos e em reconhecimento com indicação do número de vagas, número de candidatos por vagas e por curso no último vestibular, número de alunos matriculados por curso, por período (noturno ou diurno) e por turma;
- VI- organização acadêmica e administrativa, com definição de mandato, qualificação exigida e formas de acesso para os cargos de reitor, diretores de unidade e demais posições de chefia e coordenação;
- VII- descrição das instalações físicas, equipamentos; laboratórios; bibliotecas com acervo de periódicos; acervo de livros por área de conhecimento e outros recursos materiais de apoio ao ensino, à pesquisa e às atividades administrativas, especialmente no que diz respeito ao equipamento de informática e acesso à redes de informação;
- VIII- descrição do corpo docente, com número e percentual de especialistas, mestres e doutores, especificando as instituições concedentes da titulação; vinculação do docente por disciplina; percentual em tempo integral; experiência profissional e regime de trabalho e plano de carreira;
- IX- demonstração das atividades de pesquisa por resultados, tais como publicações de docentes em livros, anais, de congressos ou revistas especializadas, produção científica e tecnológica dos docentes, patentes registradas, projetos realizados e em desenvolvimento;
- X- descrição das atividades de extensão desenvolvidas nos últimos dois anos;
- XI- número e avaliação dos cursos de pós-graduação;
- XII- resultados obtidos nas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação e do Desporto. (BRASIL, MEC, Portaria 637, de 13 de maio de 1997)

O acréscimo do que era solicitado aos centros universitários ficava por conta das informações sobre a pesquisa e a extensão que, com o ensino, formam o tripé das fundações que sustentam a concepção de universidade no Brasil. Assim, passou a ser solicitada uma descrição completa do corpo docente, na qual deveria constar o número total e a discriminação da quantidade de especialistas, mestres e doutores, a relação entre a formação do docente e a disciplina que seria trabalhada, bem como o percentual do corpo docente que trabalharia em tempo integral (40 horas), parcial (20 horas) e horista e a quantidade de suas publicações. Sobre estas exigências, há que se destacar que a análise do percentual de mestres e de doutores nas IES está diretamente associado à determinação da Lei 9.394/1996 que determina sobre a caracterização das universidades:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (BRASIL, Lei 9.394/1996)

Essa Portaria 637, de 13 de maio de 1997 estava integrada, portanto, a um ordenamento legal cuja base estava na CF de 1988 e na LDB de 1996. Com isso, uma das exigências para o credenciamento era, exatamente, a análise dos resultados obtidos nas avaliações⁸³ do MEC, dentre as quais estavam (a) o Exame Nacional de Cursos (ENC); (b) a verificação (posteriormente avaliação) das condições de oferta; (c) a avaliação do desempenho individual das IES; e (d) a avaliação da pós-graduação. Sendo associado a esses outros processos, o credenciamento deveria utilizar os resultados das avaliações, não se constituído, ele próprio, um processo de avaliação; por lei, cabia a ele verificar as condições de uma IES para que a mesma pudesse funcionar com a garantia da oferta de um ensino de qualidade.

Outro aspecto a ser destacado é que a existência de uma norma editada regulamentando o credenciamento dos diferentes tipos de IES, não fez com que esse processo fosse de imediato assimilado e incorporado ao cotidiano das escolas superiores. Prova dessa afirmação é o fato de que até o final de 2004, ano em que foi implantado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), nenhuma universidade federal havia passado pelo processo de credenciamento. Com isso, pode-se afirmar que a legitimação⁸⁴ desses processos não foi concretizada juntos às IFES na mesma medida em que as normas sobre os mesmos foram expedidas.

Observando estas exigências percebe-se que os elementos por elas tratados versam exclusivamente sobre o terreno da regulação, ditando o que deveria ser comprovado e que deveria ser verificado para que fosse viabilizado o funcionamento de uma IES. São solicitadas a comprovação do cumprimento de exigências legais e as descrições das condições de determinados setores da IES que, transformadas em dados quantificados, geravam um conceito. Tais processos, portanto, são concentrados na análise do cumprimento de aspectos legais impostos a essas escolas, pouco informando

⁸³ A CF de 1988, em seu artigo 209 define que: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais de educação nacional; II – autorização e avaliação da qualidade pelo poder público”.

⁸⁴ A compreensão da idéia de legitimação passa, nesse momento, pelos elementos instituintes do *ser legítimo*. Diretamente relacionado ao exercício do poder, o *ser legítimo* vem à tona quando este poder é exercido dentro das leis, dando a quem o exerce, com prudência e probidade, legitimação. Portanto, não basta ao Estado apenas definir leis; é necessário travar um processo de legitimação, o qual “não tem como ponto de referência o Estado no seu conjunto, e sim, nos seus diversos aspectos: a comunidade política, o regime, o Governo [...] Conseqüentemente, a legitimação do Estado é o resultado de um conjunto de variáveis que se situam em níveis crescentes, cada uma cooperando de maneira relativamente independente para sua determinação (BOBBIO, 1999, p. 675-676). Nesse sentido, em linhas gerais, essa legitimação acerca das ações praticadas pelo Estado é estabelecida quando se registra na população sentimentos de identificação com a comunidade política; quando os governantes e sua política são aceitos, o que pode ser traduzido no respeito às instituições que regulam dado regime e no cumprimento da ordem nele estabelecida.

sobre uma avaliação da qualidade de ensino da mesma. Outro fator é que, apesar de citar os resultados das outras avaliações realizadas pelo MEC, tanto durante o credenciamento quanto durante o recredenciamento, não ficou explícito como esses resultados seriam utilizados.

Se na norma o credenciamento era algo separado da avaliação, na prática houve um excesso do governo que instituiu em tratar o ato de credenciar uma IES como um processo avaliação. Como reflexo disso, desconsiderou-se ainda que o credenciamento mesmo tocando em alguns pontos indicativos de uma possível qualidade da IES, não propiciava análises voltadas tanto para processo de formação que era desenvolvido em determinada instituição, quanto à pesquisa e à extensão, atividades que, em última instância, constituem o objetivo principal da existência de uma instituição desse porte. Outro ponto vem a ser o fato de que todo processo de credenciamento aponta para a constatação de resultados quantificados e conceituados pelo MEC, contrastando com a idéia de que o foco de uma avaliação para o campo educacional não deve perder de vista os meios e as finalidades da instituição avaliada. Tal concepção é dada, dentre outras coisas, pela relação entre a missão e os objetivos que a IES se propõe atingir, e não apenas pelo fato de alcançar um ou outro índice estabelecido a partir de determinados indicadores.

Entrando em cena para regulamentar a LDB, o Decreto 2.306 de 19 de agosto de 1997, editado após as portarias supracitadas, reforçará o discurso apresentado no Decreto 2.207, de abril 1997, mantendo a diferenciação institucional apresentada no artigo 8º exatamente igual ao que já estava determinado, ou seja, o sistema de educação superior é composto por: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. As questões vinculadas à autonomia dos centros universitários também foram mantidas. As novidades ficam por conta da forma de organização jurídica de uma IES que deveria ser analisada no momento do credenciamento da mesma; e da forma de criação de universidades que, presente no Decreto anterior, o 2.207/1997, ausenta-se dessa nova versão legal para a estruturação do Sistema Federal de Ensino.

Quanto ao processo de credenciamento, consta do parágrafo segundo, do artigo 14, um novo indicador nas determinações a serem cumpridas e que não se encontrava no Decreto 2.207 de 1997. Informa o texto legal que:

Art. 14 A autorização e o reconhecimento de cursos e respectivas habilitações e o credenciamento das instituições de ensino superior do

Sistema Federal de Ensino, organizadas sob quaisquer das formas previstas neste Decreto, serão concedidos por tempo limitado, e renovados periodicamente após processo regular de avaliação.

§ 1º Identificadas eventuais deficiências ou irregularidades, quando da avaliação periódica dos cursos e das instituições de educação superior do Sistema Federal de Ensino, ou decorrentes de processo administrativo disciplinar concluído e esgotado o prazo para saneamento, haverá reavaliação que poderá resultar em suspensão temporária de atribuições de autonomia, em desativação de cursos e habilitações, em descredenciamento ou em intervenção na instituição, na forma do § 1º do art. 46 da Lei n.º 9.394, de 1996.

§ 2º Os procedimentos e as condições para a avaliação e reavaliação, para o credenciamento, descredenciamento e credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, serão estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação e do Desporto, atendidas as disposições do Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996.

§ 3º Do ato de credenciamento ou credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, constará o respectivo prazo de validade, a localização da sede e, se for o caso, dos *campi* fora da sede. (BRASIL, Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997)

O caminho, portanto, está indicado, e para que o processo de credenciamento possa ser viabilizado, além de normas a serem baixadas, para as IES cabe cumprir o disposto no Decreto 2.206/96, que, ao definir os rumos da avaliação do ensino superior no Brasil, estabelece quatro rotas obrigatórias: a da avaliação dos indicadores de desempenho geral das IES, a avaliação isolada de cada uma delas, a avaliação dos cursos via exame nacional e, por último, a avaliação da pós-graduação. No entanto, nestas rotas, é interessante não deixar de lado um elemento também definido como obrigatório na avaliação individual das IES:

Art. 4º A avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição especialmente designada pela Secretaria de Educação superior - SESu, considerará os seguintes aspectos:

[...]

Parágrafo único. A Comissão externa referida no caput deste artigo levará em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela SEDIAE. (BRASIL, Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997)

Observando, pois, tal colocação, vê-se inserida, ainda que indiretamente, a exigência da realização de um processo de auto-avaliação da IES, para que seja considerado no credenciamento da mesma. Mais do que instituir uma obrigação, esta proposta abre espaço para que, pelo menos em lei, seja possibilitada a participação da própria instituição de educação superior no seu processo de credenciamento. Ao mesmo

tempo, segue-se uma tendência presente em processos de acreditação de IES desenvolvidos em todo mundo, que casam uma avaliação externa com uma interna.

Após essa norma, o credenciamento finalmente recebeu um formato mais definitivo no Decreto 3.860/2001 que, além de determinar um conjunto de requisitos⁸⁵ solicitados para a protocolização desses processos, decidiu, ainda que:

Art. 25. O credenciamento e o reconhecimento de instituições de ensino superior, cumpridas todas as exigências legais, ficam condicionados a 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, infra-estrutura 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;

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; e

VI - minuta de contrato de prestação de serviços educacionais a ser firmado entre a instituição e seus alunos, visando garantir o atendimento dos padrões de qualidade definidos pelo Ministério da Educação e a regularidade da oferta de ensino superior de qualidade. (BRASIL, Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001).

⁸⁵ Determina o artigo 20 deste Decreto que: “Os pedidos de credenciamento e de reconhecimento de instituições de ensino superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores serão formalizados pelas respectivas entidades mantenedoras, atendendo aos seguintes requisitos de habilitação: I - cópia dos atos, registrados no órgão oficial competente, que atestem sua existência e capacidade jurídica de atuação, na forma da legislação pertinente; II - prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); III - prova de regularidade perante a Fazenda Federal, Estadual e Municipal; IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; V - demonstração de patrimônio para manter instituição ou instituições de educação; VI - identificação dos integrantes do corpo dirigente, destacando a experiência acadêmica e administrativa de cada um; VII - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e municipal, se for o caso; e VIII - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição de ensino sem prerrogativas de autonomia. Parágrafo único. O Ministério da Educação definirá, em ato próprio, os requisitos de habilitação aplicáveis às instituições federais de ensino superior nos processos de que trata o caput (BRASIL, Decreto 3.860/2001).

De acordo com o definido neste Decreto, no Termo de Compromisso firmado pelo MEC e pela mantenedora das IES, deveria constar de uma série de informações a serem apresentadas antes da efetivação do credenciamento, servindo como instrumento de análise para definição sobre a concessão do mesmo. A forma como tais dados seriam apresentados era a de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). E as exigências contidas deveriam refletir tanto a descrição da atual situação da IES quanto seus planos de expansão e tudo que os envolvesse, desde o projeto de cada novo curso, até aspectos relacionados à capacitação docente. O sentido desse documento estava concentrado exatamente na idéia de compromisso entre a IES e o MEC. Assim, o que a instituição decidisse fazer por um período mínimo de cinco anos, deveria constar desse Termo.

Para regulamentar todo esse processo, uma alteração na Lei 9131/1995⁸⁶, realizada em 2001, definiu o CNE como órgão responsável para tal. Assim, em 2002, foram expedidas duas resoluções para organizar os trâmites credenciamento e do recredenciamento.

Versando sobre esses processos de regulação, a Resolução CNE/CES N 10 de 11 de março de 2002 pode ser considerada o primeiro documento que explicitou de forma detalhada o formato que deveria ser um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Assim, apresentando tal documento como um “compromisso da instituição como Ministério da Educação” o PDI deveria conter:

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 inclusive eventuais substituições, infra-estrutura geral e específica e organização didático-pedagógica, bem como a descrição dos projetos pedagógicos a serem implantados até sua plena integralização, considerando as diretrizes curriculares nacionais 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,

⁸⁶ Em 2001, a Lei 9131/1995, teve um artigo alterado e incluído pela Lei n. 9.649 de 1998, no qual foi acrescentado que: “No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o recredenciamento de universidade ou de instituição não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não-universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, após parecer do Conselho Nacional de Educação.

ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, abertura de cursos fora de sede;

IV - 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. (BRASIL, CNE/CES, Resolução 10, de 11 de março de 2002, art. 6º)

Outro aspecto a ser ressaltado nessa Resolução é o fato de que a mesma restabelece a relação avaliação/regulação, deixando definido que ambas não representam o mesmo processo:

Art. 8º O credenciamento de centros universitários e Universidades será feito por meio de novo credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e regularmente implantadas que atendam, além do descrito nos artigos anteriores, aos seguintes requisitos:

I - possuir cinco ou mais cursos de graduação reconhecidos;

II - ter obtido em seus cursos de graduação, nas avaliações a que tiver sido submetida, mais da metade de conceitos A, B ou C nas três últimas edições do Exame Nacional de Cursos e, pelo menos, nenhum conceito insuficiente no item corpo docente na avaliação das condições de oferta do curso;

III - não ter pedido de reconhecimento de curso superior negado pelo Conselho Nacional de Educação, ou pela SESu/MEC, nos últimos 5 (cinco) anos;

IV - ter institucionalizado programa de avaliação;

V - **ter sido avaliada positivamente na avaliação institucional realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, de acordo com as normas aprovadas pela Câmara de Educação superior do Conselho Nacional de Educação.** (BRASIL, CNE/CES, Resolução 10, de 11 de março de 2002. Grifo meu)

A forma do credenciamento dos centros universitários também foi alterada, sendo exigido, explicitamente, o conceito mínimo no Provão do MEC para que o credenciamento pudesse ser levado adiante. Outro aspecto novo é a exigência de uma “ficha limpa” da IES no MEC, sustentada por resultados que demonstrassem apenas deferimento para pedidos de reconhecimento de curso.

Quanto à exigência da IES ter passado por uma avaliação institucional, feita pelo INEP, pode-se afirmar que essa sistemática não foi seguida. Exemplo disso é que, no conjunto das publicações realizadas pelo INEP acerca da avaliação da educação superior, um único tipo de relatório é apresentado, a saber: o relatório sobre o extinto ENC. Além disso, não existem informações mais detalhadas sobre a realização da avaliação de desempenho individual das IES, que viessem a subsidiar os processos de credenciamento. Em contrapartida, tem-se registrado, entre os anos de 2002 e 2004, a realização de 54 “Avaliações Institucionais referentes a credenciamento de Centros

Universitários” e 44 avaliações referentes a credenciamentos⁸⁷. Não se avaliava para pensar a qualidade da IES e para propor caminhos a serem seguidos, mas para que fossem cumpridas as exigências do credenciamento.

Nesse contexto, a concepção do credenciamento enquanto um processo de avaliação inspirado na *accreditation* não foi concretizada no Brasil, visto que, ao contrário do que ocorre em outros países cuja auto-avaliação das IES apresenta-se como a base para a realização do processo de avaliação, por aqui o mesmo não foi utilizado. O credenciamento apresentou-se, portanto, como um processo de regulação realizado por entes externos às IES e cujo peso concentrava-se, seguindo uma postura histórica, na visita de uma comissão que, preenchendo um manual repleto de índices a serem alcançados, não realizava, de fato, um trabalho de avaliação formativa.

O que prevaleceu, mais uma vez, foi um exercício de verificação, porém, agora pautado não na análise das condições existentes mas, sim, na identificação de determinados índices a serem cumpridos. A partir desse contexto instaurado, a relação que deveria existir entre credenciamento e avaliação deixou de ser cumprida para que esta última fosse um processo introduzido no seio do primeiro. Ambos foram tratados como um só processo, o que, por sua vez, fez, propiciou o domínio da regulação sobre a avaliação.

Essa distância entre a *accreditation* e o credenciamento fundamentada na ausência do sentido voluntário e do uso da auto-avaliação, para citar alguns aspectos, criou uma diferença significativa entre a maneira como o credenciamento foi regulamentado no Brasil e a *accreditation* norte-americana, conforme indica o quadro a seguir:

Quadro 3: *Accreditation* e Credenciamento

<i>Accreditation</i>	Credenciamento
Processo Voluntário	Processo obrigatório
Fundamentado na Auto-Avaliação da IES – avaliação diagnóstica	Fundamentado num instrumento elaborado pelos órgãos de governo
Auto-regulação	Regulação Externa
Existência de critérios de avaliação diferenciados, pautados no que a IES propõe para si.	Critérios determinados num Manual de Avaliação, pautados pelo sentido da verificação.
Gera uma certificação de qualidade	Produz uma certificação de legalidade
Realizado por associações de escolas	Realizado por órgãos governamentais

⁸⁷ Dados retirados de http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/avaliacao_cred_recred.htm.

Observando o quadro acima, percebe-se que o maior foco em todo esse processo de *accreditation* vem a ser a análise da qualidade a partir daquilo que a IES se propõe a fazer. Assim, os princípios comuns aos processos realizados nas diferentes regiões dos EUA, em cujas IES têm culturas, histórias e objetivos diferentes, concentram-se na busca pela “distinção ou excelência institucional, mas reconhecendo-se as variações de conteúdo e nível” (CASTRO, 1995, p. 165). O que pesa num processo dessa natureza, portanto, vem a ser a análise da capacidade que a IES tem para cumprir os objetivos aos quais se propõe associados à realidade na qual a mesma se insere.

Sendo assim, o sucesso da *accreditation* talvez possa ser creditado ao fato de que, mesmo respeitando as diferenças individuais de cada contexto e de cada IES, a idéia de qualidade é o grande sinalizador do trabalho das comissões. Com isso, este processo, em última instância, estimula a melhoria da qualidade de cada IES.

Fica esvaziada, nessas circunstâncias, a simples verificação do cumprimento ou não, de determinados índices ou requisitos legais⁸⁸, bem como a incipiente relação entre a realidade da escola e os índices que esta deverá alcançar. Respeitando as características de cada IES e, ao mesmo tempo, buscando em todas elas a qualidade, a *accreditation*, nos EUA, sustenta o mérito de ser tratada, de fato, como um processo de avaliação. Nele, por melhor que seja a IES, a premissa inicial é a de que sempre é possível melhorar.

Nesse sentido, se no Brasil o credenciamento assumiu ares de regulação, o mesmo não se pode dizer do trâmite do processo nos EUA. Assim, se aqui temos,

- a) preenchimento de formulário eletrônico – obrigação da IES;
- b) envio do PDI;
- c) recebimento da Comissão;
- d) parecer dos órgãos responsáveis; e
- e) homologação do Ministério da Educação,

no formato da *accreditation*, o que vale é:

- a) elaboração de um protocolo de auto-estudo por agências certificadoras (uma espécie de guia de auto-avaliação);
- b) solicitação voluntária, por parte da IES, de *accreditation*, precedida pela preparação do protocolo de auto-estudo;

⁸⁸ Nos manuais para a realização do credenciamento de uma IES, intitulados “Manual de Credenciamento para fins de avaliação institucional”, havia um conjunto de índices a serem alcançados para que uma IES atingisse o conceito A. Tais índices estavam concentrados, por exemplo, na relação entre o número de professores e o número de alunos da IES, para citar um aspecto.

- c) análise do protocolo pelo comitê de pares que fará uma visita *in loco*;
- d) emissão de parecer pelo comitê – associações e IES;
- e) análise pelo conselho deliberativo da agência credenciadora do auto-estudo, do parecer e do posicionamento da IES, quando houver.
- f) deliberação do conselho a favor, ou não, do credenciamento.

A certificação concedida a uma instituição num processo de *accreditation*, ao contrário do que acontece no Brasil, não serve para indicar uma situação devidamente legalizada para o funcionamento, o que é o caso do credenciamento; conseqüentemente, a certificação via *accreditation*, não apenas informa que a IES está cumprindo o que se propôs, como indica, também, a legitimidade da escola enquanto instituição de educação superior.

4.1.3 Atores e Arenas

Instituídos legalmente em 1995 e em vigor até os dias atuais, os processos de credenciamento e de reconhecimentos envolvem diferentes atores e arenas em sua concretização.

Com isso, no momento em que estavam vinculados à idéia de também serem processos de avaliação, o credenciamento e o reconhecimentos funcionavam a partir das ações dois setores ligados ao Ministério: SESu e CNE.

Distribuindo tarefas entre esses atores, os mesmos desempenhavam as seguintes funções:

- a) CNE – a grande arena responsável pela emissão de normas que orientariam a realização desses processos e pelos pareceres finais acerca da concessão ou negação do credenciamento ou reconhecimentos;
- b) SESu – órgão responsável pela protocolização dos processos, e que forneceria informações necessárias à realização dos mesmos e designaria comissões para a visita *in loco*;

Esse formato foi dado pela Lei 9.131/1995, e pelas Portarias MEC 637, 639 e 640, de 1997, que tratavam dos processos de credenciamento de IES. Responsável pela elaboração das normas para tais processos e também pela indicação de concessão ou não de credenciamento a ser levada até o Ministério da Educação para a devida

homologação, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação passou a ser a principal arena responsável pela condução da abertura de IES no país, bem como o *locus* de análise das condições das escolas já existentes. Por esse fato, é inegável, mais uma vez, o poder que tal órgão detinha em mãos, sendo alvo do *lobby* desenvolvido por instituições privadas, cujo número aumentou espantosamente nos últimos anos. Ao mesmo tempo, ao envolver-se novamente com processos desse tipo, mais uma vez a pauta da CES estava repleta de processos, porém agora concorrendo com outro trabalho também de fundamental importância: a elaboração e aprovação das diretrizes curriculares para os cursos de graduação. Não foi por menos que Nunes (2000) chegou a identificar o CNE como a agência reguladora da educação superior durante o governo de FHC.

Com a revogação das portarias supra citadas, um outro membro entrou em cena junto ao CNE e a SESu: o INEP, responsável pelas avaliações⁸⁹ que iriam pontuar para as IES nos processos de credenciamento e de reconhecimentos. No entanto, a direção dada sobre a participação do INEP em tais processos era vaga e só foi detalhada com a regulamentação do Decreto 3.860/2001, dada pela Portaria MEC 990/2002, que determina:

Art. 1.º Ficam estabelecidas as diretrizes para a organização e execução, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), da avaliação das instituições de educação superior (IES) e das condições de ensino dos cursos de graduação, nos termos desta Portaria.

§ 1.º A avaliação para fins de credenciamento e reconhecimentos de IES e de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação será realizada pelo INEP, por solicitação da Secretaria de Educação superior (SESu), do Ministério da Educação. (MEC, Portaria 990 de 3 de abril de 2002)

A partir dessa determinação, dois fatos foram inseridos no histórico dos processos de credenciamento e de reconhecimentos:

- a) o INEP passou a ser o ente responsável pela realização de tais processos, ainda que a pedido da SESu;
- b) foi cunhado o termo “avaliação para fins de credenciamento e reconhecimentos de IES” que se disseminou pela legislação subsequente, consolidando o erro de tratar processos de regulação como processos de avaliação e, ao mesmo tempo, fortalecendo o domínio da regulação sobre a avaliação, a partir do momento em que credenciamento e avaliação passaram a ser concebidos e tratados como um só processo.

⁸⁹ Decreto 3.860/2001, art. 17.

Tal configuração, ainda que mantendo o poder do CNE como arena privilegiada no desenvolvimento desses processos, colocou o INEP como um órgão de destaque, visto que cabia ao mesmo organizar os instrumentos que seriam utilizados em tais processos e ainda controlar operacionalização dessa dita avaliação de IES: do instrumento à formação das comissões de avaliação⁹⁰.

Observando o que define a portaria acima citada, ao INEP recai as seguintes responsabilidades:

Art. 6º Compete ao INEP:

- I - estabelecer e receber, mediante emissão de formulário de depósito específico, o valor a ser pago pelas IES em face da avaliação, a título de ressarcimento pelos custos incorridos no processo de avaliação;
- II - definir e informar às IES o período de realização da avaliação, bem como os respectivos prazos e demais requisitos;
- III - fornecer senha para acesso ao formulário eletrônico a ser preenchido pelas IES, assessorando-as e esclarecendo eventuais dúvidas quanto ao preenchimento;
- IV - capacitar e designar os avaliadores;
- V - emitir passagens, pagar diárias e definir e pagar os honorários aos avaliadores;
- VI - receber o relatório da avaliação e encaminhá-lo às IES e, quando for o caso, à SESu; para providencias pertinentes à legislação vigente
- VII - receber das IES e julgar, quando houver, pedido de reconsideração do resultado da avaliação;
- VIII - manter as informações referentes às avaliações, de forma a constituir séries históricas que possam subsidiar ações para a melhoria da qualidade da educação superior;
- IX - realizar, sempre que necessário, estudos de atualização, revisão ou aperfeiçoamento dos instrumentos e procedimentos de avaliação (MEC, Portaria 990, de 3 de abril de 2002)

Revestido destas ações, o INEP passou a ser o órgão executor dos processos de credenciamento, tratando-os como processos de avaliação. Ao CNE ainda cabia a indicação final para a homologação do Ministro e a definição dos trâmites iniciais sobre esses processos. Vale ressaltar que nesse momento, o INEP, uma autarquia, já contava com processo de credenciamento todo informatizado.

Assim, através de uma base de dados, as IES inseriam junto ao Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIEnS), o conjunto de informações às quais as comissões de avaliação teriam acesso antes de visitar as IES. Este programa, além de espaços limitados para as informações sobre as

⁹⁰ Portaria MEC 990/2002, indica em seu artigo terceiro que: “A avaliação das IES e a avaliação das condições de ensino dos cursos de graduação serão realizadas nos respectivos locais de funcionamento, por comissões de avaliadores, devidamente designadas para essa finalidade por ato da Presidente do INEP”.

escolas, já trazia os elementos necessários ao cálculo do conceito que a IES receberia em determinados indicadores. Assim, um alto percentual de doutores no corpo docente podia render uma nota cinco para a escola nesse quesito, obtida, antes mesmo de a comissão fazer sua visita.

Feita a protocolização do processo no SAPIEnS, com o envio dos documentos solicitados no artigo 20 do Decreto 3.860/2001, ficou definido numa outra portaria que regulamentava este Decreto, a Portaria MEC 4.361/2004, que à SESu e à Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) caberiam o encaminhamento dos relatórios de avaliação ao CNE, observando-se a natureza dos cursos a serem implantados pela IES; se cursos de graduação comuns ou se tecnológicos. Caberia à SESu e à SETEC, ainda:

Art. 14. Caberá à SESu e à SETEC a recomendação de deferimento, a decisão de indeferimento ou de arquivamento dos processos protocolizados no MEC pelas instituições de educação superior vinculadas ao sistema federal de ensino.

[...]

Art. 15. A SESu e a SETEC são responsáveis pelas análises dos documentos constantes dos incisos I, II, III, IV e V do artigo 3º desta Portaria, integrantes dos pedidos protocolizados pelas instituições de educação superior. (MEC, Portaria 4.361, de 29 de dezembro de 2004)

Os documentos solicitados e que deveriam ser analisados pela SESu e SETEC eram: “ I - os documentos previstos no art. 20, do Decreto 3.860/2001; II - o plano de desenvolvimento institucional - PDI; III - o estatuto; IV - o regimento interno; V - o comprovante de recolhimento previsto no art. 2º desta Portaria” (MEC, Portaria 4.361, de 29 de dezembro de 2004). No entanto, a este processo também eram solicitados:

Art. 3º [...]

VI - a proposta dos projetos pedagógicos dos cursos solicitados;

VII - a descrição da infra-estrutura, corpo docente, tutoria, plataforma de educação a distância, metodologia, equipes multidisciplinares, parcerias e pólos, bem como outros elementos específicos para educação superior a distância.

Parágrafo único. Os processos de credenciamento de instituições, autorização de cursos superiores e aumento de vagas, também deverão conter proposta específica com análise crítica e propositiva que atenda aos critérios de necessidade e responsabilidade social das instituições de educação superior, redução de desigualdades sociais e regionais, e ações afirmativas na promoção de igualdade de condições com vistas à inclusão social. (MEC, Portaria 4.361, de 29 de dezembro de 2004)

Ganham papéis nesses processos, portanto, a SESu e a SETEC que passam a integrar o credenciamento e opinar sobre o mesmo, dividindo o trabalho com o INEP, porém analisando papéis restritos às questões mais burocráticas do credenciamento. As questões pedagógicas citadas nos incisos VI, VII e parágrafo único, ficavam a cargo da comissão de especialistas.

No entanto, ainda cabia ao INEP um conjunto de ações que o levou a mesclar regulação e avaliação através do processo de credenciamento, não havendo espaço para a realização de uma interface entre tais processos. Esta prática, vale ressaltar, apresentou-se como uma das principais dificuldades no momento inicial de implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, devido aos conflitos em torno dos conceitos de avaliação e de regulação e do grau de interface que os mesmos deveriam oferecer a partir do ordenamento legal instaurado com a Lei 10.861/2004⁹¹.

A atuação do CNE, INEP, SESu e SETEC, junto aos processos de credenciamento apresentou números inferiores àqueles provenientes da autorização e do reconhecimento de IES, no entanto, aos poucos, tais processos foram sendo incorporados ao cotidiano das IES, especialmente ao cotidiano das faculdades que desejavam se transformar em centros universitários. Fatores que podem explicar tal comportamento vêm a ser a indefinição acerca do próprio processo de credenciamento que, apesar de ser iniciado já em 1996, teve sua dinâmica alterada até 2001, e o próprio comportamento da comunidade acadêmica que, com a herança deixada pelo Programa Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB), não legitimou a idéia de avaliação presente no então formato do processo de credenciamento. Este fato pode ser comprovado nos números e efeitos da regulação, a seguir, apresentados.

4.1.4 Números e efeitos da regulação

A grande diferença entre a *accreditation* e o norte-americana e o modelo de credenciamento realizado no Brasil fez com que este processo fosse associado a mais um exercício de regulação a cargo do Estado. Com isso, mesmo tendo normas que regulamentavam tais processos desde o ano de 1995, nos oito anos do governo de FHC apenas uma pequena parcela de IES foi credenciada.

A princípio, o formato utilizado para este processo seguia a realização de solicitações diferenciadas, segundo a natureza acadêmica da escola, tramitando exclusivamente em duas arenas: SESu e CNE. E o único processo realizado foi o de credenciamento. De acordo com dados presentes no site⁹² do INEP, os números dessa primeira fase revelam os seguintes valores:

⁹¹ Foi apenas com a entrada em vigor da Portaria MEC 4.361/2004, que a SESu voltou a ser o órgão responsável pelos processos de credenciamento e de reconhecimentos.

⁹² www.inep.gov.br/censoeducacaosuperior

Tabela 12: Escolas credenciadas entre 1996 e 2001

Ano	Número de IES credenciada segundo sua natureza acadêmica	
	Universidade	Centro Universitário
1996	05	-
1997	07	14
1998	-	11
1999	-	14
2000	-	10
2001	-	06
TOTAL	12	55

O fato de a maioria das escolas credenciadas serem centros universitários explica-se pela criação desse tipo de IES em 1996 pela Lei 9.394/1996 e sua possibilidade de constituição a partir da união de escolas, faculdades e institutos já existentes. Tal experiência busca inspiração num passado não tão longínquo, em que a universidade foi criada a partir da união de faculdades que já estavam em funcionamento. Ao mesmo tempo, o conjunto de faculdades integradas então existentes, tinha um incentivo para efetivar a transformação em centro universitário: a autonomia didática que permite, dentre outras coisas, a abertura de cursos sem a autorização do MEC. Associado a essa possibilidade, os centros universitários não são obrigados a desenvolver pesquisas.

A concretização dos atos legais que originaram esses números tinha como pano de fundo um conjunto de exigências para o credenciamento de um centro universitário cuja grande novidade era o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), apresentado a princípio como uma espécie de planejamento estratégico, prática comum e corriqueira no meio empresarial. Seguindo tal padrão e associando-o à abertura de novas escolas e cursos, estava dado o primeiro passo para que a união com os interesses e o formato de funcionamento do mercado pudesse ser formalizada junto a educação superior.

As mudanças no formato desse processo que foram feitas a partir de 2001, após nova regulamentação dada pelo CNE⁹³, fez com que os processos de credenciamento e credenciamento ganhassem outra roupagem, agora, também, com a participação do INEP. Porém, foi mantido o espaço para a satisfação dos desejos do mercado, com a

⁹³ As primeiras orientações acerca dos processos de credenciamento foram dadas diretamente pelo MEC através de portarias. A partir de 2001, o CNE passou a editar resoluções que normatizavam tais processos, em atendimento ao que rezava a Lei 9.131, de 1995.

instauração permanentemente dos *rankings* na educação superior. As tabelas abaixo revelam os seguintes números sobre o credenciamento e o recredenciamento entre os anos de 2002 e 2005:

Tabela 13: Credenciamento de IES 2002-2005

Ano	IES credenciadas	Tipo de IES			
		Fac	C.Unv.	Inst	Esco
2002	08	08	-		
2003	23	18	-	03	02
2004	08	07	-	01	
2005	16	09	06	-	01
TOTAL	54	42	06	04	02

Tabela 14: Recredenciamento de IES 2002/2005

Ano	IES recredenciadas	Tipo de IES		
		Fac	C.Univers.	Univer.
2002	10		10	
2003	29		29	
2004	02		02	
2005	03	01	01	01
TOTAL	44	01	42	01

Antes de analisar os dados apresentados, há que se ressaltar alguns aspectos referentes às instituições que passaram pelo credenciamento ou pelo recredenciamento, a saber:

- a) o grupo de instituições que passaram pelo credenciamento constitui, em sua maioria, um grupo de novas escolas que receberam tal concessão para que pudessem começar a funcionar;
- b) já o grupo de instituições que solicitaram o recredenciamento, centros universitários em sua maioria, já tinham obtido autorização para funcionar e, após a elaboração do seu PDI, solicitaram a passagem por este processo.

Por causa dessa realidade, algumas escolas que passaram pelo credenciamento feito pelo CNE antes de 2002 sofreram o recredenciamento, como é o caso da Universidade de Salvador, recredenciada em 2005 e existente desde 1997, com credenciamento dado pelo Conselho Nacional de Educação. Tal contexto remete a um outro fato: antes do INEP e da SESu serem os responsáveis por todas as etapas desses processos, o grande ator e arena responsável pelo credenciamento de IES era o CNE.

Os números indicam ainda uma firme resistência das IES públicas aos processos de credenciamento e recredenciamento. Assim, a natureza jurídica das escolas que

passaram por esses processos era majoritariamente privada⁹⁴. Seguindo, portanto, uma tradição e herança históricas, as IFES, de todos os tipos, mais uma vez, não realizaram um processo de regulação referente à instituição, imposto pelo Estado. O mesmo, por sua vez, não pode ser dito do reconhecimento de cursos, o qual estas IES vêm se submetendo para que tenha assegurada a legalidade dos diplomas expedidos.

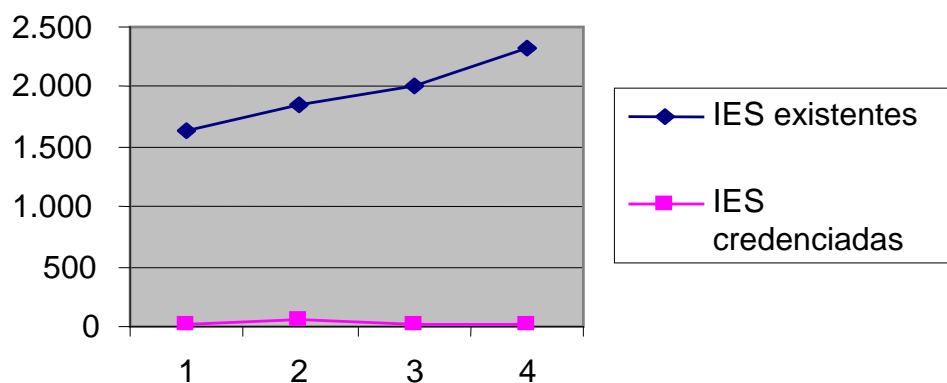
No rol de IES que realizam desde 2002, tanto o credenciamento quanto o reconhecimentos estão os centros universitários. Assim, desde aquele ano, cerca de quarenta e dois centros já passaram por um desses processos. Este tipo de escola vem crescendo no Brasil, favorecida pelo fato de que, mesmo não tendo o *status* de universidade, usufrui do benefício da autonomia para abrir cursos novos sem a autorização do Ministério da Educação⁹⁵, fator obrigatório às faculdades. No entanto, o número de IES que passaram por processos de credenciamento ou de reconhecimentos, quando comparado com o número de instituições existentes, ainda mostra-se baixo.

Tabela 15: Comparação IES existentes *versus* IES credenciadas

Ano	Evolução das IES existentes				Total de IES credenciadas ou reconhecidas		
	Fac, Inst e Escolas	C.Univ.	Univer	CEFET	Fac, Inst. e Escolas	C.Univ.	Univer.
2002	1.345	77	162	53	08	10	-
2003	1.522	81	163	93	23	29	-
2004	1.593	107	169	144	08	02	-
2005	1.989	108	173	44	11	07	01
TOTAL		2.314				99	

⁹⁴ Cf. Dados em http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/avaliacao_cred_recred.htm

⁹⁵ Sobre a autonomia concedida pela Lei 9.394/1996 aos centros universitários existe um fecundo debate no qual são apresentados posicionamentos contra e a favor de tal concessão. Um dos argumentos mais contundentes recai sobre a tese da inconstitucionalidade de tal autonomia, visto que a CF em seu artigo 207 reza que a autonomia é característica que cabe às universidades e às instituições de pesquisa científica e tecnológica, não citando os chamados centros universitários. No entanto, mesmo com tal clareza dos fatos, a LDB definiu o alcance dessa autonomia e esta vem sendo amplamente exercida por tais instituições.

Gráfico 6: Total de IES credenciadas *versus* total de IES existentes

Tomando a relação entre o total de IES existentes e o total de IES credenciadas em 2005, último ano citado, tem-se um percentual de menos de 1% de IES credenciadas ou recredenciadas. Estes dados apontam que apenas 0,59% das faculdades, institutos e escolas existentes em 2002 passaram por um processo de credenciamento ou de recredenciamento. Esse percentual cai quando a instituição é uma universidade: 0,57% em 2005. A questão a ser formulada é: essas IES não entraram com a solicitação do processo de credenciamento ou de recredenciamento ou simplesmente o Estado, mais uma vez, não tem estrutura burocrática para cumprir tal demanda?

Interessante, no entanto, notar que no ano de criação do SINAES, 2004, houve uma redução na realização desses processos que passaram de 23 em 2003 para apenas 8 em 2004. Tal fato pode ser associado ao conjunto de ações fruto da aprovação da Lei 10.861/2004 que separou, definitivamente, avaliação de regulação. Assim, os processos realizados em 2005, ainda que seguindo o antigo formato, tiveram uma diminuição; e os de 2006 que estão em andamento, já são realizados sob a égide do SINAES, tendo dados da avaliação e da regulação sendo tratados de forma diferenciada.

Esse contexto relacionado ao credenciamento e ao recredenciamento de IES sustentou, nos últimos anos, o debate acerca do que é, e como deve ser uma avaliação institucional. O resultado desse debate, já iniciado desde a década de 1980, teve como

um dos frutos a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior – SINAES, temática do próximo capítulo.

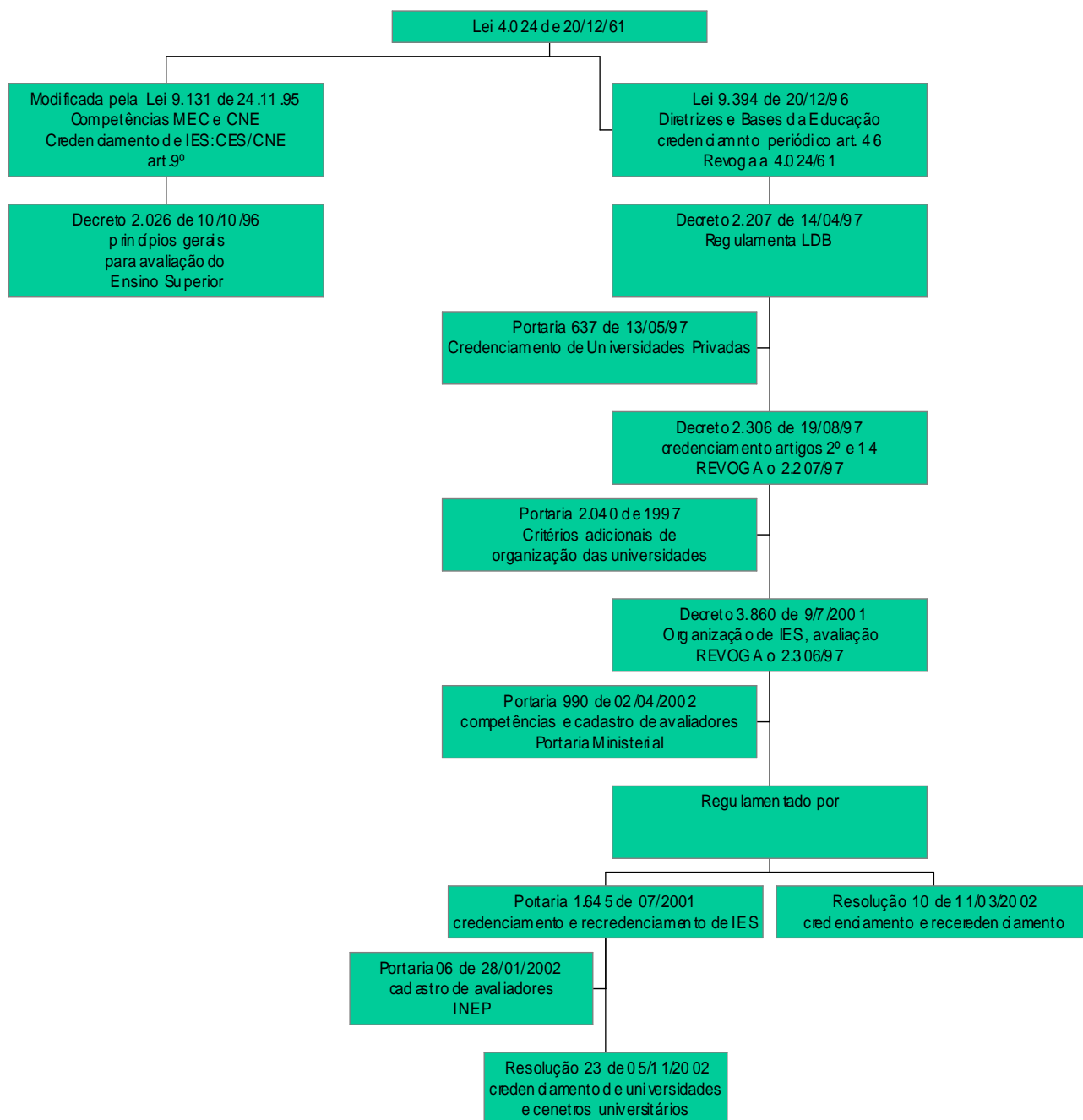
4.1.5 Credenciamento e Recredenciamento: algumas lições

Inspirado no modelo de *accreditation*, a sistemática do credenciamento de IES implantada no Brasil não atingiu um dos principais objetivos daquele: a possibilidade de auto-regulação. Com isso, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, um conjunto de normas relativamente extenso, foi sendo gerado e concomitantemente servindo para alterar aspectos referentes a estes dois processos.

As ações pouco claras acerca desse processo e que eram disseminadas de forma diferente a cada nova norma, contribuíram, dentre outras coisas, para alterações nos papéis de atores e arenas como o CNE, o INEP e a SESu junto a realização do credenciamento. Tal fato, por sua vez, revela que o próprio MEC, ao passar por transformações em sua estrutura institucional, aos poucos alterava o desenho e o papel dos entes envolvidos com este processo. Dos órgãos inicialmente ligados ao credenciamento, apenas o CNE se manteve constantemente relacionado a este processo, durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Órgãos como a SESu e o INEP tiveram suas funções modificadas, chegando-se ao final de 2002, dado que este último fora transformado em autarquia, a tê-lo como o grande orientador sobre esses processos, responsável pelas comissões que atuavam nos processos de avaliação.

Um desenho do conjunto de normas que guiaram os primórdios da formação desse processo revela as seguintes normas:

Ilustração Nº 2: Processo de Credenciamento de Universidades – Normas do governo FHC



A cada uma destas normas, processo de credenciamento aqui concebido, não dialogava com a auto-avaliação, estando totalmente vinculado a um ato exclusivo de ação do Estado junto às IES. Diante desse cenário, apesar de levantar a bandeira da avaliação e de penetrar em áreas não observadas nos processos de autorização e de reconhecimento de IES, o credenciamento não vai muito além destes. Sua sistemática estava vinculada à comprovação e verificação de dados, sem que houvesse espaço para a avaliação dos mesmos, observando-se a participação das IES.

Constituindo-se, portanto, um processo de regulação, o credenciamento de IES previa, indo além do que era tratado no reconhecimento, um conjunto de punições dado àqueles que não atingissem determinados conceitos e que envolvia desde a diligência no processo até o descredenciamento da escola.

Com isso, apesar de estar associado à avaliação, o credenciamento constituía-se como um processo de regulação cuja implantação foi dada de forma confusa, através da emissão de normas que, além de terem um curto período de vigência, apresentavam ações pouco explicadas, como a questão dos usos dos resultados da auto-avaliação junto ao credenciamento.

O expressivo número de normas emitidas até 2002 foi diminuído com a revogação de algumas delas após a criação do SINAES. No entanto, com base nas informações ali contidas, ao se comparar o trâmite do credenciamento com o que ocorria no reconhecimento de IES, assinala-se que a comissão encarregada da visita *in loco* tinha grande poder de decisão nas mãos; e que ao CNE ainda cabia o parecer sobre o assunto, bem como a indicação final a ser homologada pelo Ministério.

A ação do CNE, durante o período em que FHC esteve no poder, foi definida por um conjunto de ações que, ao contrário de antes, não estavam concentradas apenas nos processos de credenciamento. Na fala de Cunha (2003), durante os oito anos do governo FHC,

as atribuições do CNE ficam dependentes de relatórios e avaliações realizados pelos órgãos técnicos do MEC, o que, para uns, pode resultar em decisões limitadas pelos termos propostos; para outros, em proteção ao próprio Conselho, impedindo que seu quadro técnico volte a ser mera agência de intermediação das instituições interessadas, especialmente das privadas, com o Poder Público.

Se o novo Conselho tinha atribuições voltadas para outras áreas que não apenas a aprovação para o funcionamento de novas escolas, uma de suas Câmaras, a de educação superior, novamente segundo Cunha (2003), “acabou virando arena de disputa

entre os próprios grupos privados, na luta pelo controle do mercado”, e isso porque, nessa Câmara, o trabalho realizado era majoritariamente relacionado aos processos de credenciamento de IES.

Mesmo com as transformações feitas no aparelho estatal que alterou os atores envolvidos com os processos de credenciamento de IES, afirma-se que este não conseguiu atingir a legitimidade que era esperada, especialmente no âmbito das IFES. E no âmbito das IES privadas, os itens adotados como exigências para o processo de credenciamento sob pena de perda da concessão do mesmo vêm provocando amplos debates, especialmente no que toca à exigência de documentação fiscal e parafiscal às mantenedoras, constante do artigo 20, do Decreto 3.860/2001. Sobre tal exigência, o campo do direito defende que o poder público tem a obrigação constitucional de avaliar a qualidade do ensino privado e, sendo assim, “a não aprovação periódica no processo junto ao MEC, não por deficiência da entidade mantida no processo de avaliação de ensino propriamente dito mas, em razão da ausência da regularização fiscal e parafiscal, desvia-se da questão do ensino” (COVAC, 2004, p. 143).

Com esse perfil, sustenta-se que, com os processos de credenciamento e de credenciamento alinhando-se ao contexto internacional, o Estado assume ares de um Estado Avaliador, porém com reforço no exercício regulatório, agora pautado em dois aspectos: a questão da prestação de contas à sociedade e o discurso sobre o ineficiente serviço público. Como se vê, o lado verificatório em busca da comprovação de fatos e dados fica em segundo plano; pesam índices a serem alcançados, e a noção de avaliar concentrada nos resultados.

A resistência ao credenciamento disfarçado de avaliação, associada à troca de governo, reforçou os debates para a instituição de um programa mais amplo de avaliação da educação superior. Em 2003, sob a herança do PAIUB e com o olhar nas experiências internacionais, começava a ser gestado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior, o SINAES.



Capa da publicação contendo a proposta de criação do SINAES. (SINAES, 2004)

5 NOS DOMÍNIOS DO SINAES

Domínios – Etimol. [Do lat. dominiu.] S. m. 1- território. (HOUAISS, 2005, p. 1.075)

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituído pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004.

5.1. SINAIS DO SINAES

Ao longo de sua história, a universidade garantiu, junto a si, uma aura de espaço formador de mentes e projetos capazes de impulsionar, por exemplo, o desenvolvimento de um país. No entanto, ao analisar a universidade enquanto uma instituição integrada ao mundo contemporâneo, o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (1995), enfoca o momento de crise vivido por esta, estruturado a partir de três aspectos: o da legalidade, o da hegemonia e o institucional.

O resultado imediato desse contexto colocou a universidade no centro de debates em torno de sua missão para com a sociedade, de seu verdadeiro valor enquanto instituição produtora de saber, e de seu valor enquanto espaço formador de profissionais. Ao mesmo tempo, foi se firmando uma ampla pressão sobre a universidade, fruto do cenário mundial estruturado a partir do Consenso de Washington, no qual pesa o enfoque na privatização do setor público, expansão do setor privado, demanda de vagas e ampla interferência do mercado no ensino superior.

Inserida nesse cenário de crise, a educação superior, em várias partes do mundo, estaria tendo seu papel questionado e até mesmo reorganizado. No caso do Brasil, em alinhamento a uma Reforma de Estado realizada a partir de 1995, a educação superior teve como propostas para sanar tanto o problema da demanda de vagas quanto para acalmar o discurso dos grandes gastos públicos, o desafio de realizar quatro tarefas: “diferenciação, flexibilização, privatização e descentralização/centralização institucionais” (SILVA JR.; SGUISSARDI, 1997, p. 26).

Uma consequência direta desses fatores foi o redesenho das universidades⁹⁶, cujo traçado passou pela estruturação e fortalecimento de elementos como a competição interna e externa nas universidades, estabelecimento de um processo centralizado de avaliação, ampliação do item ‘serviços prestados’, visando o aumento da verba existente, o fortalecimento da idéia de ensino superior como um negócio, a diferenciação institucional e a flexibilização no que diz respeito a tipos de curso superior. A base dessas mudanças estaria fortalecida pela gestão de cunho empresarial, cujo controle dos resultados é o grande instrumento de avaliação e garantia de

⁹⁶ Cf. Leite (2003)

eficiência. Tais práticas já vêm sendo desenvolvidas, por exemplo, através da implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), que funciona como de forma semelhante ao sistema de *merit pay*; e também através do Sistema de Informação Gerencial (SIG), que atua como um controlador da administração das instituições de ensino superior federais.

No campo da diversidade institucional⁹⁷, existe, hoje, nada menos que quatro tipos de escolas aptas a oferecer ensino superior; e, no que diz respeito à flexibilização, existem cursos e currículos de duração diferenciada, aptos a atender às necessidades do mercado, dando vida a uma ampla diversificação programática.

Indo numa via contrária ao que pregava todo esse processo de reforma do Estado, foi também, naquela mesma década de 1990, que o Brasil escreveu em sua história, uma significativa experiência de avaliação da educação superior, realizada com o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras, o PAIUB. Nascido de uma ação política da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) o PAIUB apresentava um modelo de avaliação que teve como berço o espaço universitário.

De acordo com Leite (2005, p. 51), este programa seria desenvolvido em cada IES cumprindo um ciclo de dois anos e seria composto por três fases:

Avaliação interna da universidade por seus ‘segmentos constitutivos’, avaliação externa por especialistas das áreas do conhecimento e/ou provedores de informações da comunidade externa (representantes de sindicatos, de associações profissionais, usuários das profissões e egressos) e reavaliação, que reúne e discute os resultados anteriores, estabelecendo ações para a melhoria da qualidade dos cursos e restabelecimento do projeto pedagógico de desenvolvimento da instituição.

Com tais características, o PAIUB foi implantado junto as IFES e teve a adesão de instituições que não eram federais. Este programa seguia o modelo de avaliação existente em países como a França, que combinava a avaliação interna com a avaliação

⁹⁷ Sobre diferenciação, diversidade e diversificação, Luce (2001, p. 5) esclarece que em parte dos estudos já realizados, diversidade é tida “como um critério pelo qual se pode descrever, comparar, classificar e avaliar sistemas, instituições, programas e funções da educação superior, em qualquer ponto no tempo e espaço. Refere-se, por conseguinte, a um estado ou qualidade relativa de um todo e suas partes. Correlatamente, diferenciação designa um processo pelo qual se examina ou interpreta a dinâmica de mudança, pela qual um sistema ou instituição é levado a determinado estado de diversidade. Por isso, pode-se encontrá-la também como uma estratégia no planejamento institucional e na reforma educacional”. Luce (*ibidem*) afirma que “em todos os casos estudados, a diversidade institucional e/ou programática apresenta-se como uma característica valorizada para o sistema e/ou as instituições de educação superior ou como uma questão importante na arena de discussão e definição das políticas públicas ou institucionais - o que ainda não é o caso, genericamente, da América Latina; nem obviamente, o do Brasil ...”

externa, dando voz própria à instituição e respeitando suas peculiaridades institucional e histórica. Aceito tanto por IES públicas quanto privadas, a supervisão do PAIUB ficou a cargo do MEC, através da SESu. Cabia a este órgão repassar os recursos para a realização da avaliação, após a aprovação da proposta ter sido efetivada por uma Comissão Nacional de Avaliação e pelo Comitê do PAIUB.

Garantindo espaços para um maior exercício emancipatório nas IES, foram definidos como objetivos do PAIUB “o aperfeiçoamento contínuo da qualidade acadêmica, a melhoria do planejamento e da gestão universitária e a prestação de contas à sociedade” (LEITE, 1998, p. 61). Sob essa caracterização, o PAIUB assumia, explicitamente, um compromisso com a transformação em busca da qualidade e com a responsabilidade social.

Estruturado nesse formato, o PAIUB primava pela construção de um processo avaliativo que se mostrasse constante e integrado ao cotidiano da IES, exigindo, para tanto, a participação dos diversos setores que a compunham e o compromisso com a construção de uma instituição que zelasse pela qualidade do seu ensino, e não buscasse apenas atingir determinados índices.

Ao final de 1996, das 57 universidades públicas de então, 48 estavam participando do PAIUB. No entanto, naquele mesmo ano de 1996, os recursos para este programa foram retirados e o governo acelerou a sua atuação, propondo outra forma de avaliação.

A partir daquele momento, formou-se uma onda legiferante a cair constantemente sobre as ações em torno da educação superior. Assim, num espaço de menos de cinco anos, caracterizado por um rápido crescimento da oferta de vagas pela via privada, a avidez por construir no país uma "cultura da avaliação", fez com que fosse disseminado um conjunto de leis e, nelas, fórmulas e indicadores a serem alcançados pelas IES, em nome de uma suposta qualidade.

No âmbito da educação superior, deu-se, portanto, a instauração de um paradigma que conforme o receituário de organismos internacionais⁹⁸, pregavam maior

⁹⁸Dentre esses organismos internacionais, o que talvez tenha exercido maior influência sobre os reflexos da reforma do Estado na ES, no Brasil, foi o Banco Mundial, que em seus documentos definia quatro ações a serem adotadas pelos Estados: fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas: proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinir a função do governo no ensino superior; Adotar políticas que objetivem outorgar prioridades aos objetivos de qualidade e equidade (BM 1994, p. 28-29).

flexibilização, diversificação e privatização do sistema. Durante o processo de concretização destas recomendações foram intensas as discussões sobre a ES, que deixaram de “se concentrar no campo social para alcançar o econômico” (RANIERI, 1998, p. 65). Sendo assim, justificou-se a necessidade de transformações em nome de uma profunda defasagem entre o que estava sendo ensinado nas escolas e o que o mercado de trabalho solicitava de seus profissionais. Tudo isso ainda estava associado ao discurso da existência de uma administração estatal incompetente e ineficiente. A idéia, portanto, era transformar a ES em algo flexível que pudesse atender mais rapidamente as demandas do mercado, de preferência sendo expandida pela via privada.

As ações do Estado na ES, referendadas por estas idéias, abriram espaço para uma ampla expansão no número de IES privadas e das matrículas da graduação, sendo necessário estabelecer novas formas de fomento e garantias de qualidade do ensino oferecido. Pautada, portanto, em controle dos resultados, instaurara-se, no Brasil, a idéia de que avaliar é preciso... E o debate que se estabelece, seguindo uma tendência internacional, é qual o tipo de avaliação deve ser feita.

Esta trajetória foi o alicerce para o contexto no qual seriam aprofundados os debates acerca da avaliação da educação superior no Brasil. São, portanto, os momentos posteriores a esta discussão e que geraram normas positivadas sobre a avaliação, o foco dos tópicos apresentados a seguir.

5.1.1 Contexto histórico

Uma primeira tentativa realizada na década de 1990 indicava a institucionalização de ações alinhadas ao que foi demonstrado anteriormente: a avaliação deveria abranger diferentes instâncias e seus resultados seriam utilizados no processo de legalização de uma IES, no caso, o credenciamento. Assim, uma das primeiras ações legais acerca do que e de como deveria ser a avaliação, foi dada através do Decreto 2.026, de outubro de 1996. Citando no preâmbulo as leis 4.024/1961 e 9.131/1995, o artigo primeiro deste Decreto determina:

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

- I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

IV - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento. (BRASIL, Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996)

Definidos esses quatro níveis da avaliação do ensino superior: indicadores de desempenho, avaliação individual do desempenho das IES, avaliação do ensino e avaliação da pós graduação, passa-se para a definição dos processos que envolvem cada uma dessas ações. Antes, no entanto, fica estabelecido que:

Art. 2º Os procedimentos estabelecidos no artigo anterior são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um. (BRASIL, Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996)

No que toca, especificamente, as IES e sua avaliação institucional, o Decreto 2.026/1996 define:

Art. 3º Os indicadores de desempenho global referidos no inciso I do art 1º serão levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional - SEDIAE e compreenderão:

I - taxas de escolarização bruta e líquida;

II - taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso;

III - taxas de evasão e de produtividade;

IV - tempo médio para conclusão dos cursos;

V - índices de qualificação do corpo docente;

VI - relação média alunos por docente;

VII - tamanho médio das turmas;

VIII - participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação;

IX - despesas públicas por aluno no ensino superior público;

X - despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado;

XI - proporção da despesa pública com a remuneração de professores.

Art. 4º A avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição especialmente designada pela Secretaria de Educação superior - SESu, considerará os seguintes aspectos:

I - administração geral: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos;

II - 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;

III - integração social: avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços;

IV - produção científica, cultural e tecnológica: avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição.

Parágrafo único. A Comissão externa referida no caput deste artigo levará em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos

exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela SEDIAE⁹⁹. (BRASIL, Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996)

Nesses dois artigos define-se, portanto, a avaliação via indicadores globais de desempenho, associado à avaliação feita pela Secretaria de Ensino Superior (SESu) que, além dos indicadores citados, também considerará o processo de auto avaliação realizado pela IES, ficando este último como algo obrigatório ao processo. No rol das solicitações a serem cumpridas acerca da avaliação, estavam a análise da administração da IES, e a ênfase na efetividade dos órgãos colegiados, a administração acadêmica e análise da estrutura e do funcionamento dos cursos, a integração da IES à sociedade local e a produção do corpo docente.

No entanto, apesar de todas essas determinações acerca da avaliação institucional, o que prevaleceu de forma mais intensa foi apenas a avaliação discente, realizada através do Exame Nacional de Cursos, também conhecido como Provão, e que gerou, a cada ano em que foi realizado, um *ranking* das IES. Essa ação do Estado pautada na criação tanto do Provão quanto da avaliação nos moldes previstos no Decreto 2.206/1996, e descartando o PAIUB, faz com que o poder público possa ser visto como um “colonizador, impondo seus decretos, criando secretarias de avaliação, comissões de elaboração de provas e avaliação de exames” (LEITE, 2000, p. 39), determinando cada vez mais uma concepção de qualidade que longe de ser fruto de uma avaliação que preza a construção de juízo de valor, que venha mostrar as fortalezas e as fraquezas de uma IES, fecha-se na simples apresentação de indicadores e seus respectivos índices a serem atingidos.

Seguindo uma linha de avaliar para excluir, o Provão teve como preocupação central, resultados. O foco dessa avaliação não estava voltado para o processo de formação mas, sim, para o que resultava dele. Inserindo-se nesse contexto, as IES, interessadas no conceito que poderia colocá-las no topo ou no final do *ranking*, passaram a dar cursinhos preparatórios para o Provão. Com isso a idéia de medir como determinados profissionais saiam da sua formação, não tinha base de sustentação. No entanto, apesar de representar um meio através do qual muitas IES realizavam campanhas de publicidade com os resultados que seus alunos obtinham no Exame

⁹⁹ A SEDIAE, assim como o vigor deste Decreto, teve vida curta, sendo extinta em fevereiro de 1997, com o Decreto 2.147, que trazia a nova estrutura regimental para o MEC.

Nacional, o Provão conseguiu desagradar tanto a iniciativa privada quanto as IES públicas. Na análise de Cunha (2003),

a principal oposição ao *Provão* proveio do setor privado, que preferiu não expor o baixo desempenho dos seus estudantes, comparativamente com os do setor público. Por distintas razões, os estudantes das instituições públicas de ensino superior igualmente a rejeitam. Para eles, a avaliação individual tem sido considerada um procedimento intrinsecamente condenável. Os empresários do ensino têm sido vitoriosos, pois conseguiram que os resultados de cada instituição não fossem divulgados. Já a UNE tem sido derrotada pelos próprios estudantes, porque foi de apenas 4% o número de concluintes que boicotaram o *Provão*, em 1996, proporção esta que tem diminuído a cada ano.

O ato de avaliar nesses moldes, além de ter sido extremamente questionado, passou a ser repensado.

A entrada de um novo governo, em 2003, propiciou, portanto, uma renovação na idéia e nos processos de avaliação da educação superior, gerando-se uma outra concepção de avaliação institucional. Nesse contexto, são merecedoras de um olhar diferenciado as ações do Poder Público Federal investidas de uma envergadura que ao longo do tempo, constrói e transforma a natureza e as funções, definindo os rumos e as possibilidades da educação superior brasileira e suas instituições. Há que se destacar mais uma dessas ações que caracteriza o atual cenário da educação superior, a saber: a primeira Reforma Universitária do século XXI, ainda a ser debatida e votada pelo Congresso Nacional e uma parte dessa reforma que já se encontra em vigor, desde o ano de 2004, quando foi votada a Lei 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

O novíssimo SINAES representa um projeto amplo e complexo de ação do Estado indutora da expansão de qualidade na educação superior e tem como antecedentes o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), realizado na década de 1980, e o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileira, o PAIUB, gestado e experimentado na década de 1990, e que apesar da ampla aceitação e bons resultados junto às instituições de educação superior, foi retirado de cena na segunda metade daquela década quando, com a implementação da Reforma do Estado¹⁰⁰, passou a vigorar uma outra concepção sobre o sentido e a forma da avaliação na educação superior.

¹⁰⁰ A Reforma do Estado, implementada a partir de 1995, se fez sob a orientação advinda do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), naquele momento sob a coordenação de Bresser Pereira.

Assim, desde o início do governo social-democrata em 1995, o Ministério da Educação, tendo à frente Paulo Renato de Souza, deixou de alimentar o PAIUB e promoveu três novos procedimentos para a avaliação da educação superior, a saber: a Avaliação das Condições de Ensino, utilizada para autorização e reconhecimento de cursos; o Credenciamento e Recredenciamento de instituições e o Exame Nacional de Cursos (ENC) para a avaliação dos alunos concluintes de cursos de graduação. Conquanto diversas instituições contivessem seus projetos de auto-avaliação, houve amplo entendimento sobre a importância dos dois primeiros procedimentos, realizados com o concurso de especialistas em geral, oriundos das próprias instituições que lideravam o PAIUB.

O governo popular de 2003 assumiu tendo em seu programa o compromisso com a revisão da política de avaliação da educação superior, o que conseguiu efetivar com a aprovação da Lei 10.861, de abril de 2004, que implantou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES¹⁰¹. O projeto desta lei foi fruto do trabalho de uma comissão composta por docentes, representantes de dirigentes do MEC e das IES, incluindo membros do Conselho Nacional de Educação¹⁰². Em agosto de 2003, foi apresentado um documento ao então Ministro da Educação Cristóvão Buarque, intitulado “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES”, “Bases para uma Nova Proposta de Avaliação da Educação Superior”.

Este documento, que contém exaustiva análise do marco legal e dos procedimentos de avaliação superior instituídos no Brasil, enfatiza que a proposta de construção de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior “busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, qualitativo e quantitativo e os diversos objetos e objetivos de avaliação” (SINAES, 2004, p. 84). Para tanto, o SINAES seria constituído numa base estruturada na integração de três processos: Avaliação das instituições,

¹⁰¹ É importante salientar que entre a aprovação de procedimentos ditos avaliativos como o Provão e a modificação no cenário desses procedimentos com o SINAES, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, que estabelecia em suas diretrizes, ser “é indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação...” (Brasília, PNE, 2001, p. 69). E nos objetivos e metas, nos itens 6,7,8 e 9 fica clara a necessidade da construção não apenas de um sistema de avaliação das educação superior, como também de um programa de fomento para que as instituições de educação superior possam implantar seus programas de avaliação interna.

¹⁰² Durante seu trabalho, esta Comissão realizou audiências públicas em diversos lugares do país ouvindo membros da comunidade acadêmica, captando impressões e experiências relacionadas á avaliação da educação superior, ao mesmo tempo em que ia apresentando e compondo os princípios que orientariam o SINAES.

composta pela avaliação interna e externa da IES; Avaliação de Cursos e Avaliação do Desempenho dos Estudantes, esta última sendo realizada através de um exame aplicado, por amostragem, aos estudantes dos primeiros e dos últimos semestres de cada curso¹⁰³.

Tendo por objetivo concretizar a integração das várias dimensões do processo de avaliação, no projeto do SINAES, seguindo postura internacional em vigor, também foi incorporada a definição e distinção dos espaços da regulação e da avaliação na pauta dos procedimentos de Estado na educação superior. Assim, este sistema deve articular: “(a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e; b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado” (SINAES, 2004, p. 85).

Com essa nova sistematização, ficam claras algumas configurações da ação do Estado na educação superior: a separação entre avaliação e regulação; a definição da avaliação institucional como foco; a instauração de um processo de avaliação formativo; a interface que deve ser estabelecida entre avaliação e regulação. Com tais características, o SINAES vem instituindo uma política de avaliação institucional, inédita no país. No entanto, sua organização e seu sistema de funcionamento trazem elementos que foram resultados do próprio aprendizado conquistado com outro programa de avaliação prévio a ele, o PAIUB. A estrutura que deu forma ao SINAES é apresentada a seguir, no conjunto de normas que o regulamentam.

5.1.2 Normas e Procedimentos

As normas analisadas foram produzidas durante os anos de 2003 e 2005 e se referem, em algum momento, ao processo de avaliação da ES. Dentre esses documentos, existem leis, resoluções e portarias, oriundos das diferentes arenas que estão envolvidas com a avaliação, a saber: Ministério da Educação, CONAES e INEP, no caso de portarias e resoluções; e o Congresso Nacional, no caso das leis. Sobre a origem das normas, é importante ressaltar que, ao contrário do ocorrido com os processos anteriores, cuja norma saía do Ministério e em seguida era regulamentada pelo CNE, após a criação da CONAES e a determinação deste ser o órgão responsável

¹⁰³ São estudantes aptos a participarem do ENADE, os que tiverem concluído entre 7% e 22% da carga-horária inicial do curso e os que tiverem a partir de 80% dessa mesma carga-horária já realizada.

pela coordenação e definição das orientações para o SINAES e antes disso, com transformação do INEP no órgão responsável pela execução desses processos, as normas que definem os rumos a serem seguidos nos processos de avaliação e de regulação da ES, passaram a ser editadas por estes órgãos, com o aval do MEC. Assim, Decretos oriundo de uma única fonte, foram deixados de lado em todo processo de implantação do SINAES, num expresse exercício de definição de papéis e de tarefas para cada um desses atores.

Assim, o grupo de normas editadas por tais órgãos, é constituído pelos seguintes documentos:

- Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 – Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior – SINAES e dá outras providências;
- Lei 10.870, de 9 de maio de 2004 - Institui a taxa de avaliação *in loco* das IES e dos cursos de graduação e dá outras providências;
- Portaria MEC 2.051, de 9 de julho de 2004 - Regulamenta o SINAES;
- Portaria MEC 3.643, de 29 de dezembro de 2004 - Institui um modelo de gestão que propicie a administração integrada de processos de avaliação e regulação das IES e dos cursos de ES do sistema Federal de Ensino Superior;
- Portaria MEC 4.359, de 29 de dezembro de 2004 - Define que a SESu e a SETEC deverão selecionar escolas autorizadas e em funcionamento para que sejam visitadas;
- Portaria MEC 4.360, de 29 de dezembro de 2004 - Regulamenta relação IES em processo de credenciamento/abertura de novos cursos;
- Portaria MEC 4.361, de 29 de dezembro de 2004 - Define que os processos de credenciamento e renovação de credenciamento de IES, transferência de manutenção, aumento de vagas, credenciamento para oferta de cursos *lato-sensu*, credenciamento para oferta de cursos superiores a distância, autorização e reconhecimento de cursos superiores, aditamento de PDI e outros, deverão ser protocolizados no SAPIEnS/MEC;
- Resolução INEP 01/2005 - Dispõe sobre a formação o funcionamento e a atuação da Comissão Multidisciplinar de Avaliação;
- Portaria MEC 46, de 10 de janeiro de 2005 – Dispõe sobre o Censo da Educação Superior;
- Portaria INEP 09, de 11 de fevereiro de 2005 - Compõe a Comissão Técnica em Avaliação Institucional e dos Cursos de Graduação.
- Portaria MEC 398, de 3 de fevereiro de 2005 - Define regras para a avaliação.

- Portaria MEC 328, de 1º de fevereiro de 2005 - Institui a Pós Graduação *Lato sensu*;
- Portaria MEC 327, de 17 de fevereiro de 2005 - Institui o cadastro Nacional dos Docentes que irá abrigar informações sobre todos os docentes em exercício nos cursos ministrados pelas IES no Brasil.
- Portaria INEP 04, de 13 de janeiro de 2005 - Instrumento de Avaliação Institucional Externa para fins de credenciamento e renovação de credenciamento de universidades.
- Portaria INEP 31, de 17 fevereiro de 2005 - Fundamentado no Decreto 3.860/2001, o INEP estabelece nessa Portaria procedimentos para organização e execução das avaliações externas para fins de credenciamento e renovação de credenciamento.

Desse conjunto de normas, serão tratadas, de forma mais detalhada a Lei 10.861/2004 que instituiu o SINAES e a norma que a regulamentou, a Portaria 2.051/2004.

De acordo com o estabelecido na Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 o SINAES, segundo o parágrafo primeiro do artigo primeiro, tem por finalidades:

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

Além disso, o parágrafo único do artigo segundo define que:

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (BRASIL Lei 10.861 de 14 de abril de 2004)

Quanto ao objetivo do processo de avaliação das instituições de educação superior, é estabelecido que:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais. [...] (BRASIL Lei 10.861 de 14 de abril de 2004)

A leitura desses artigos reflete as seguintes concepções relacionadas ao SINAES:

- a avaliação é um processo distinto e separado da regulação e supervisão, porém estabelecendo com estes uma interface, a partir do momento em que os resultados da avaliação servirão de referencial básico para a regulação e supervisão;
- não apresentando um caráter punitivo, a avaliação da ES implantada com o SINAES, quando gerar resultados insatisfatórios, deverá celebrar um protocolo de compromisso, firmando-se neste documento as responsabilidades das IES;
- as especificidades de cada IES, seja no que toca ao seu formato institucional, seja no que toca à sua história e à relação com o meio no qual se insere, serão contempladas no momento da avaliação em consonância com as dimensões propostas pelo SINAES e com a avaliação interna realizada pela própria IES;
- essa sistemática criada pela Lei 10.861/2004 gerou novos papéis para o INEP, SESu e para a recém criada Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES.

Com esse formato, o SINAES, herdou aspectos do PAIUB, tais como a realização da avaliação interna e externa e o estabelecimento de uma relação entre ambas. Além disso, foi aperfeiçoada a idéia de um exame para os alunos instituindo-se o ENADE. Mas não apenas. O SINAES vai além das experiências realizadas anteriormente, em especial pela definição dos conceitos e dos espaços da regulação e da avaliação.

Representa também um avanço no campo da avaliação, o fato de que ao aperfeiçoar a idéia de Termo de Compromisso, o SINAES abriu espaço para que ao invés de ser imediatamente punida, a IES possa corrigir as falhas detectadas na sua auto-avaliação, contribuindo ela própria na sugestão para a definição das ações que devem ser realizadas na construção de uma melhor qualidade.

Após ter sido implantada e regulamentada, a avaliação proposta pelo SINAES começou a ser implementada por duas vias: a avaliação dos estudantes e a avaliação interna. Sobre essa última foi definido que deveria constar de dez dimensões assim apresentadas em Lei:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII - infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (BRASIL, lei 10.861 de 14 de abril de 2004)

Outra inovação do SINAES foi que, para realizar esta empreitada, a CONAES e o INEP, órgãos responsáveis pela coordenação e execução do SINAES, respectivamente, elaboraram um roteiro de auto-avaliação para as IES, até então inédito no país. Longe de constituir uma armadura fechada sobre a qual as instituições deveriam obrigatoriamente se debruçar, esse roteiro contempla as dez dimensões orientadoras do processo de auto-avaliação, indicando caminhos a serem trabalhos pela IES, de acordo com as especificidades de cada uma. Fato semelhante acontece com a *accreditation* que só se realiza numa IES após a mesma ter recebido da agência credenciadora à qual se inscreveu um documento guia para a avaliação interna.

O formato do SINAES dado à avaliação institucional, portanto, alinha-se ao que é realizado em outros locais, tais como a França e a Holanda, descartando a experiência de uma avaliação ao estilo “draconiano”¹⁰⁴, como a implantada por Margareth Thatcher nos anos em que esteve à frente do Parlamento inglês. Conseqüentemente, com o SINAES, cabe à IES como sua principal resposta, saber se a mesma está ou não cumprindo a sua missão de desenvolver a educação como um bem público.

¹⁰⁴ A interessante e reveladora expressão “draconiano”, designada para o sistema de avaliação inglês foi dada por TRINDADE (1997), que se reportando ao contexto no qual aquele sistema foi instalado afirma que o financiamento público das universidades, ainda que com a crise dos anos 1980, foi mantido em vários países, exceto na Inglaterra onde “o drástico ataque ao ensino superior foi desferido a partir de 1981, pela dama de ferro M. Thatcher e que se tornou um modelo de referência internacional, baseado num draconiano sistema de avaliação das universidades...”. Este sistema vale ressaltar, pautava-se na observação dos resultados para que a partir deles fosse determinado o financiamento que a IES iria receber. Ironicamente, ao contrário do que deveria fazer uma avaliação, os que mais precisavam, por esse sistema, seriam os punidos.

A inovação do SINAES referente ao Protocolo de Compromisso é assim descrita em Lei:

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

- I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
- II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;
- III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
- IV - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso. (BRASIL, Lei 10.861, de 14 de abril de 2004)

A palavra que talvez possa descrever essa ação é transparência. Assim, considerando-se que os resultados obtidos nessa avaliação vão além da mera designação de um conceito, a assinatura desse protocolo, além de propiciar à IES um período para que sejam sanados seus problemas, possibilita à mesma um espaço para aperfeiçoamento de suas ações e confere à avaliação um sentido e um significado formativo.

Para a efetivação destas possibilidades, a avaliação proposta pelo SINAES tem como princípios: o respeito à **avaliação das instituições enquanto o passo inicial do processo avaliativo; a integração dos diversos instrumentos avaliativos; o respeito à identidade e à diversidade institucionais; a articulação da regulação com a avaliação, para cumprir objetivos educativos.** Estes pontos, longe de ficarem apenas na letra da lei, aparecem nas dez dimensões do SINAES e são tornados concretos na proposta de roteiro para auto-avaliação.

O trâmite desse processo de avaliação estabelecido com o SINAES era iniciado com a realização da auto-avaliação pelas instituições. Dada a diversificação institucional existente no país, bem como o número significativo de escolas a serem avaliadas, a CONAES editou a Resolução N° 1/2005, através da qual foi definido um calendário para as auto-avaliações que iniciava com as IES de até 500 alunos e terminava com a auto-avaliação das universidades. Apenas após essas avaliações internas, que se realizaram entre 2005 e 2006, os processos de regulação como o credenciamento, seria realizado com essa nova sistemática, seguindo a separação entre avaliação e regulação, assim definida na Portaria 2.051/2004:

Art. 31 Os processos avaliativos do SINAES, além do previsto no Art. 1º desta Portaria, subsidiarão o processo de credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (MEC, Portaria 2.051 de 9 de julho de 2004).

Esta dinâmica instaurada a partir do ordenamento legal que instituiu o SINAES, reafirma o alinhamento do SINAES a uma avaliação cujos princípios passam pela globalidade, participação, não punição e respeito à história de cada IES. A forma de agir de cada um dos atores envolvidos nesse processo é mostrada a seguir.

5.1.3 Atores e Arenas

Os atores e as arenas que iriam tratar da aplicação e do desenvolvimento do SINAES foram apresentados na Lei 10.861/2004, quando foi criada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e quando foi alterado o papel que até então vinha exercendo o INEP. Sobre a recém criada CONAES, a Lei 10.861/2004, define que:

Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do INEP;

II - 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES;

III - 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV - 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V - 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;

VI - 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII - 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

§ 1º Os membros referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III do caput deste artigo, pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O membro referido no inciso IV do caput deste artigo será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução.

§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII do caput deste artigo serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, admitida 1 (uma) recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta Lei.

§ 4º A CONAES será presidida por 1 (um) dos membros referidos no inciso VII do caput deste artigo, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.

§ 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

§ 6º Os membros da CONAES exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias. (BRASIL, Lei 10.861, de 14 de abril de 2004)

Tendo tal constituição, a CONAES apresentava alguns aspectos semelhantes ao CNE, tais como a nomeação dos seus membros pela Presidência da República e a mudança de parte dos membros desta Comissão que teriam períodos de mandatos diferenciados. Esta caracterização, vale ressaltar, garante a continuidade de ações e políticas que porventura venham sendo desenvolvidas pela comissão.

Com a função de orientar e coordenar o SINAES, a CONAES diferenciava-se do INEP, que seria o responsável pela parte mais operacional do processo, conforme o artigo oitavo da Lei 10.861 de 2004, que define ser esta autarquia a responsável pela “avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes”.

Já o Ministério da Educação, além de ser uma das partes do Protocolo de Compromisso que poderia ser firmado com as IES, era o responsável por tornar “público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos” (BRASIL, Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, art.9º).

A Lei do SINAES é cristalina quando afirma que a avaliação das instituições é composta por avaliação interna e avaliação externa (BRASIL, Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, art. 3º, § 2º) e que os **resultados** do conjunto das avaliações da ES serão utilizados como **referencial básico para os processos de regulação** (BRASIL, Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, art. 2º parágrafo único). No entanto, por certo tempo, prevaleceu um conjunto de normas editadas pós-SINAES, regulamentando a Lei 10861/2004, que faz referência a uma “avaliação institucional externa para fins regulatórios, ou para fins de credenciamento e renovação de credenciamento” que não existe na lei do SINAES. Ou seja, há em diversas normas¹⁰⁵ editadas posteriormente à Lei 10.861/2004, a unificação de dois processos: avaliação externa institucional e credenciamento e renovação de credenciamento de IES.

¹⁰⁵ Portaria INEP 106/2004 (art.2º); Portaria MEC 3.643/2004 (art. 4º §2º); Portaria INEP 31/2005 (art. 1º); Portaria INEP 04/2004 (art.1º).

A regulamentação detalhada dos papéis da CONAES e do INEP foi dada com a Portaria Ministerial 2.051 de 9 de julho de 2004, que estabeleceu as seguintes ações para estes atores, envolvidos com o processo de avaliação da ES:

Quadro 4: Papéis da CONAES e do INEP nas avaliações do SINAES

CONAES	INEP
Propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;	Realizar a avaliação de IES, dos cursos e do desempenho dos estudantes;
Estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação;	Constituir a Comissão Assessora de Avaliação Institucional e Comissões Assessoras de Áreas;
Analisar relatórios	Designar membros para compor as comissões de avaliação externa;
Elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes	Disponibilizar em meio eletrônico as informações sobre avaliação com base nas diretrizes elaboradas pela CONAES;
Formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação	Cadastrar e capacitar membros para a realização da avaliação
Articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;	Encaminhar para as IES os resultados dos relatórios de avaliação <u>antes</u> que seja dado o parecer conclusivo da CONAES;
Submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE.	Analisar a revisão de conceito proposta pela IES (recurso) e anexá-la à documentação encaminhada à CONAES para seu parecer conclusivo.
Elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;	
Realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.	
Estabelecer, com o apoio técnico do INEP, formas de acompanhamento do processo da auto-avaliação.	
Propor diretrizes para a avaliação de IES e de cursos	
Analisar os relatórios de avaliação consolidados pelo INEP.	
Assegurar a continuidade do processo de avaliação de cursos de graduação e das IES.	
Propor o prazo do protocolo de compromisso, quando este for firmado.	

Mesmo com tais papéis definidos e a clareza de que não existe uma avaliação para fins de credenciamento, numa outra norma mais recente, a Portaria INEP 31/2005,

novamente é citada a “avaliação para fins de credenciamento e renovação de credenciamento”, relacionada a avaliação externa:

Art. 1º Estabelecer os procedimentos para a organização e execução das avaliações externas das Instituições de Educação superior (IES) para fins de credenciamento e reconhecimentos e dos cursos superiores de graduação, tecnológicos, sequenciais, presenciais e a distância, para fins de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, sob competência da Coordenação Geral de Avaliação Institucional de Educação superior e dos Cursos de Graduação, da Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação superior (DEAES) deste Instituto, em consonância com os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). (BRASIL, Portaria INEP 31, de 17 de fevereiro de 2005)

A interpretação da norma que confunde avaliação e regulação é uma herança do passado, no qual se associava a visita para fins de credenciamento a um processo de avaliação. Na concepção adotada pelo SINAES, essa é uma prática que não tem espaço, visto que a concepção de credenciamento alinha-se exclusivamente à regulação. Nesse sentido, a avaliação, enquanto um processo distinto, rompe com a exclusiva busca de indicadores de rendimento através da fixação de padrões e realização de provas e testes objetivando o controle sobre os resultados¹⁰⁶.

Além desses atores, outro merece destaque na realização do que propõe o SINAES: a Comissão Própria de Avaliação (CPA), instalada em cada uma das IES existentes no país. Também criada pela Lei 10.861/2004 a CPA é assim caracterizada:

Art. 11 Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

I - constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior (BRASIL, Lei 10.861, de 14 de abril de 2004)

Criar a CPA e deixar que cada IES a formatasse de acordo com suas características e realidade institucionais, ao mesmo tempo em que respeitou o princípio

¹⁰⁶ Dada a natureza da educação superior enquanto um bem público, defende-se que a avaliação da mesma não pode ficar restrita ao exercício de verificar ou comprovar o alcance de índices numéricos relacionados a aspectos como titulação do corpo docente e relação entre o número de alunos e de professores, para citar alguns casos. Também não pode ser considerada uma avaliação da qualidade um conjunto de informações que apresentem as intenções da IES para os próximos anos, como o faz o PDI solicitado no credenciamento de IES.

de que cada instituição deveria ter estes aspectos respeitados, abriu espaço para que em muitas IES essa comissão, a princípio fosse apenas mais um órgão de fachada composto por pessoas “de confiança” da direção da escola. Em outros casos, a CPA foi criada sem que se tivesse sido dada a ela as mínimas condições para que pudesse realizar seu trabalho. Apesar de todos esses problemas, no entanto, as CPAs se formaram por todo país e, de alguma forma, as propostas de auto-avaliação foram sendo elaboradas, especialmente quando foi definido que da auto-avaliação dependia a avaliação externa e dessa, a regulação.

Diante desse cenário, afora essa antiga confusão entre avaliação e regulação, os questionamentos que surgiram no quando da implantação do SINAES podem ser assim apresentados:

- a) considerando-se que os processos regulatórios terão como subsídio as avaliações feitas pelo SINAES, há, de fato, a necessidade de uma visita *in loco* para fins de credenciamento? A Lei 10.861/2004 é clara quando define que a visita faz parte do processo de avaliação institucional externa e avaliação de cursos. A menção da visita associando-a aos processos de regulação, não é citada nesse documento.
- b) Para que serve, de fato, essa avaliação externa? Sua função é apenas credenciamento e renovação de credenciamento como parece ser, dado a leitura da Lei 10870/2004 que, em seus art. 1º e 3º¹⁰⁷, menciona a vista *in loco* diretamente relacionada a estes processos de regulação¹⁰⁸?
- c) Se os processos regulatórios – credenciamento e renovação de credenciamento – deverão tomar como referencial básico os resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES, como, então, um instrumento servirá para fazer avaliação e credenciamento ao mesmo tempo?
- d) O que está sendo chamado de avaliação não seria apenas verificação para fins regulatórios?

¹⁰⁷ **Art. 1º** Fica instituída a Taxa de Avaliação *in loco*, em favor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, pelas avaliações periódicas que realizar, quando formulada solicitação de credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e solicitação de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação, previstos no inciso IX do art. 9º e art. 46 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [...] **Art. 3º** A Taxa de Avaliação *in loco*, fixada no valor de R\$ 6.960,00 (seis mil, novecentos e sessenta reais), será recolhida ao INEP à oportunidade em que for solicitado credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

¹⁰⁸ É importante ressaltar que a visita *in loco*, no âmbito do SINAES, é citada quando relacionada ao processo de avaliação externa das IES, segundo o definido no art. 3º, § 2º da Lei 10.861/2004.

Tais dúvidas que se estabeleceram com os termos de determinadas normas referentes à regulamentação do SINAES foram sanadas no momento de trabalho conjunto da CONAES com o INEP, na elaboração dos instrumentos de avaliação institucional externa e de avaliação de cursos. Assim, como resultado, tem-se os procedimentos da avaliação institucional pautados em alguns princípios, quais sejam:

- a) a realização da auto-avaliação em momento prévio à visita da comissão para avaliação externa;
- b) articulação entre a avaliação externa das instituições e a avaliação de cursos, contando em ambas, os mesmos eixos norteadores, referentes às dez dimensões do SINAES estabelecidas em lei;
- c) o respeito à missão, aos objetivos e às finalidades que a IES se propõe a cumprir, sendo tais aspectos respeitados na avaliação externa;
- d) a tomada do instrumento de auto-avaliação construído pela IES como um dos documentos principais a ser analisado durante a avaliação institucional externa;
- e) a elaboração de um instrumento de avaliação externa que preserve e possa dialogar com a IES, respeitando suas características acadêmicas, institucionais e históricas;
- f) a confirmação da assinatura de um protocolo de compromisso mediante as dificuldades encontradas pela IES para cumprir sua missão;
- g) a reafirmação da avaliação como um processo formativo que deve, antes de qualquer coisa, propiciar à IES condições de melhoria.

Estruturado dessa forma, o SINAES preservou em todos os seus momentos, a idéia de propiciar uma avaliação de cunho formativo e pautada na conquista da qualidade pelas IES. Exemplo disso pode ser constatado no instrumento de avaliação que traduz em indicadores qualitativos o que se espera dos diversos tipos de IES, cumprindo o determinado no documento de origem do SINAES que apontava a avaliação como um processo que seria imbuído da soma de aspectos quantitativos e qualitativos. Fugindo, portanto, da fórmula de cobrar aquilo que deveria ser tratado como excelência, este instrumento, a partir dos indicadores que apresenta, procura enxergar a excelência nos moldes que a IES se propõe e pode oferecer.

Fundamental em todo esse processo foi o papel exercido pela CONAES. Como órgão coordenador do processo, orientou a elaboração dos instrumentos de avaliação e, junto com o INEP, órgão executor do processo, estruturou um *modus operandi* para a

avaliação externa das instituições que, em alguns traços, é semelhante ao modelo de *accreditation* norte-americana, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 5: *Accreditation* e Avaliação Externa das Instituições

Accreditation	Avaliação Externa das Instituições
Processo Voluntário	Processo obrigatório
Fundamentado em instrumento elaborado por um Comitê que, no entanto respeita a Auto-Avaliação da IES – avaliação diagnóstica	Realizada com um instrumento próprio que, no entanto, respeita a identidade das IES, bem como sua auto-avaliação.
Avaliação formativa que serve à auto-regulação	Avaliação formativa cujos resultados servem a uma regulação externa
Existência de critérios de avaliação diferenciados, pautados no que a IES propõe para si.	Existência de critérios de avaliação diferenciados, pautados no que a IES propõe para si.
Gera uma certificação de qualidade	Gera um conceito que indica o nível de qualidade da IES
Realizado por associações de escolas	Realizado por órgãos governamentais
Gera indicações a serem seguidas em busca da melhoria.	Quando necessário, gera um Protocolo de compromissos para que se busque a melhoria da IES.

Além das diferenças no trâmite burocrático, a principal delas consiste no fato de que a avaliação realizada no Brasil ainda tem um sentido obrigatório, não sendo voluntária. No entanto, uma orientação dada pela CONAES em 2005 acerca da realização desses processos indicou o quanto o SINAES foi bem aceito pela comunidade acadêmica. Assim, após a edição da Resolução CONAES 01/2005, as IES tiveram não apenas um período determinado e a devida orientação para realizar suas avaliações externas, como também puderam solicitar, de forma espontânea, a ida de uma comissão para a realização da avaliação externa. Assim, entre 2005 e 2006, parte das IES enviaram tanto seus relatórios parciais quanto finais, referentes a auto-avaliação. Como resultado, segundo dados do INEP, estavam previstas para 2006 a realização de 77 avaliações, em IES de todo país. Destas, cinco são universidades e, pela primeira vez, quatro universidades federais serão avaliadas para que tais resultados possam ser utilizados em processos de credenciamento, quais sejam: Universidade Federal de Uberlândia, Fundação Universidade Federal do Rio Grande, Fundação Universidade Federal do Tocantins e Fundação Universidade Federal de Rondônia. Vale ressaltar que as universidades tinham um tempo maior para se submeterem a tal processo, no entanto,

algumas anteciparam seu pedido de visita da comissão, numa clara expressão de apoio ao SINAES, servindo assim, como meio legitimador dessa proposta.

Essa postura inédita no Brasil foi acompanhada por um amplo trabalho da CONAES, em conjunto com o INEP, caracterizado pela realização de oficinas em todo Brasil, para orientar as IES na elaboração e desenvolvimento de suas auto-avaliações. Como reflexo dessa ação, foi tida uma aproximação ímpar de um órgão ligado ao Ministério com as diversas regiões e suas respectivas instituições de educação superior.

Outro aspecto que contribuiu para a instauração e funcionamento do SINAES concentra-se no âmbito legal. Assim, para que o novo sistema pudesse funcionar sem que houvesse espaço para interpelações sobre dispositivos legais, uma “faxina legislativa”¹⁰⁹ foi realizada. Esta resultou na revogação¹¹⁰ de decretos e portarias que de alguma forma contradiziam ou entravam em choque com os princípios e os procedimentos do SINAES.

A atuação nessas duas frentes, a saber: o contato com as IES e a ação no campo legal, fez com que atualmente, os processos de avaliação se encontrem em fase de realização, apontando, ainda, para uma grande questão a ser resolvida: como avaliação e regulação serão integradas e qual deve ser o fluxo desses processos.

Mesmo com tais interrogações ainda a serem respondidas, registra-se no âmbito do SINAES uma evolução acerca do que havia até então. Agora, credenciamento e avaliação, conforme previsto em legislação, não representam o mesmo processo; os critérios para ambos são diferenciados e, acima de tudo, os resultados da avaliação além de incorporarem os processos de avaliação, ao estarem relacionados à auto-avaliação, terão como foco, a busca da melhoria de uma IES.

¹⁰⁹ Expressão usada pelo Ministro da Educação Fernando Haddad.

¹¹⁰ Em 2005 foram revogados em uma única norma os seguintes documentos: Portaria 637/1997 e 2.040/1997 – credenciamento de universidade; Portaria 639/1997 e 2.041/1997 – credenciamento de centros universitários; Portaria 640/1997 e SESu 83/1997 – credenciamento de faculdades; Portaria 641/1997 – autorização de cursos em faculdades; Portaria 877/1997 – reconhecimento de cursos de graduação; Portaria 755/1999 – renovação de reconhecimento de cursos do SFE; Portaria 1.465/2001 – recredenciamento de universidades e centros universitários; Portaria MEC 2.051/2004 – artigos 17 e 22 – art. 17 avaliações para ingresso no SFES – SESu e SETEC; 22 – coloca as avaliações para fins de autorização de cursos como competência da SESU e da SETEC - com a revogação esta tarefa passou para o INEP. Portaria 514/2001; Portaria 672/1999; Portaria 132/2004 – art. 3º e §1º; Portaria 637/1997; Portaria 639/1997; Portaria 941/1997; Portaria 877/1997; Portaria 646/1997; Portaria 323/2002; Portaria 859/2002; Portaria 3.131/2002; Portaria 301/1998; Portaria 2.402/2001; Portaria 1.647/1999; Portaria 064/2001; Portaria 445/2000; Decreto 3.860/2001 – artigo 11; Portaria 1.679/1999; Decreto 2.026/1996; Decreto 2.306/1997; Portaria MEC 3.565/2003; Portaria MEC 1.265/2004; Art. 4º Portaria MEC 1.180/2004; Portaria MEC 990/2002 - Define competência do INEP para organizar e executar a avaliação institucional das IES, e a avaliação de cursos; Portaria INEP 07/2005.

5.1.4 Avaliação e SINAES: primeiras lições

Uma primeira lição que pode ser extraída do formato da avaliação institucional implantada com o SINAES é o fato de esta representar uma mudança na concepção de avaliação implantada junto às IES e na relação deste processo com a regulação. Nesse sentido, o SINAES representa proposta diferenciada nas práticas que vinham sendo realizadas pelo Estado na área da avaliação, gerando um avanço tanto no formato de avaliação dos estudantes quanto na avaliação das instituições. Em especial, nessa última, visto que além de definir como fundamental a auto-avaliação das IES, já citada em normas anteriores, definiu de forma clara o papel dessa avaliação na avaliação externa e conseqüentemente na relação com o processo de regulação representado pelo credenciamento.

Ao separar de forma clara avaliação de regulação, o SINAES abriu espaço para a realização de dois processos distintos, porém interligados. Os resultados da avaliação são incorporados à regulação, rompendo o conceito de uma “avaliação para fins de credenciamento”, estruturada num formato tecnicista e fundamentada na definição de índices a serem alcançados. Com isso, o trabalho das comissões de avaliação não se debruça apenas sobre os projetos de curso da IES ou de sua infra-estrutura, mas também sobre o relatório de auto-avaliação, observando o olhar que uma determinada comunidade acadêmica tem sobre ela mesma e sobre a instituição à qual pertence.

Outro fato a ser destacado é que com a aprovação do SINAES e, junto a ele, a criação da CONAES, os papéis de atores responsáveis pela avaliação da educação superior ficaram nas mãos da CONAES e do INEP. Nesse sentido, as determinações acerca do papel do CNE na avaliação das instituições de educação superior constantes da Lei 9.131/1995 foram revogadas, fazendo com que este órgão tivesse o seu papel de deliberar sobre os pareceres finais da avaliação, designado para os membros da CONAES.

Outro órgão que teve sua ação modificada foi o INEP que apesar de ainda realizar importante papel na avaliação, é o responsável pela execução da mesma, cabendo à CONAES a orientação e a coordenação de todo processo.

A estrutura técnica criada ao instituir a CONAES, mesmo não tratando esta como uma agência avaliadora das IES, se assemelhou ao que já existe na França com o *Conséil Nationale de Evaluation* (CNE), na Espanha com a *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA) e na Argentina com a *Comisión*

Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), para citar alguns países¹¹¹.

No caso do Brasil, a forma como a CONAES foi montada, possibilitou não apenas a participação dos diversos segmentos relacionados à educação superior no país, mas, garantiu, seguindo a tradição dos conselhos e comissões, a possibilidade de que ações iniciadas com um grupo fossem continuadas através do processo de renovação parcial de seus membros.

No entanto, é possível afirmar que, apesar de toda essa ação mais concentrada num exercício avaliatório, a atuação do Estado junto às IES persiste seguindo a linha do controle, ainda que agora concentrado de maneira mais intensa, na questão da qualidade. Mesmo com esse cenário, é possível afirmar que ainda existe uma intensa regulamentação externa que dá suporte ao funcionamento do sistema de educação superior. Esse fato, historicamente, não foi modificado, sendo a União, no momento, o ente responsável por essa regulamentação.

O fato que acena de forma positiva é que, mesmo ainda estando sob os auspícios dos processos de regulação do Estado, com a avaliação implantada no formato do SINAES e neste a importância dada para a auto-avaliação, abre-se um espaço para que as IES possam se auto-regular, ao menos no que toca aos processos que propiciem o desenvolvimento e a ampliação da sua qualidade. Neste momento, surge um indicativo de que, com o desenvolvimento correto de sua dinâmica, o SINAES pode assegurar uma maior emancipação às IES, através do formato da avaliação.

Da mesma forma, ao implantar uma avaliação que une auto-avaliação à avaliação externa, o SINAES abre outra possibilidade às IES: a formação de uma

¹¹¹ Na Espanha o processo de avaliação fica a cargo da Agência Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação/ANECA, fundação estatal criada em 2002 cuja missão é a dinamização das políticas de qualidade das universidades espanholas para proporcionar melhoria e projeção nacional e internacional. Já na França: a avaliação do sistema de educação superior é realizada desde 1984, após a criação do Comitê Nacional de Avaliação/CNE, entidade administrativa independente e tem por missão avaliar o conjunto dos estabelecimentos que estão sob a tutela do Ministério da Cultura e Educação/MCE tais como universidades, escolas e grandes estabelecimentos de preparo profissional. Na Argentina, a avaliação fica a cargo da Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação das Universidades/ CONEAU, autarquia criada em 1995, que responde diretamente ao Ministério da Educação e que atua como agência responsável pela avaliação institucional das universidades nacionais, provinciais e privadas. Outros países que podem ser citados são Portugal e México. Em Portugal o responsável pela avaliação é o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior/ CNAVES, criado em 1998. Já no México existe um processo de avaliação que não conduz a um credenciamento e que envolve a avaliação de cursos associada à melhoria da instituição como um todo, tomando como base sua missão.

cultura avaliação que seja mantida de forma constante e com ações continuadas, visto que, estabelecendo uma interface com os processos de regulação, tais como o credenciamento institucional, a auto-avaliação, coloca-se como uma prática que deve ser realizada permanentemente para que possa alimentar o credenciamento periódico da IES. A via que aponta para esse caminho concentra-se na criação da inédita Comissão Própria de Avaliação (CPA) em cada uma das IES do país e que fica sendo o ente responsável por todo processo de auto-avaliação da instituição.

Associado a esse princípio da continuidade, lidando com dez dimensões diferentes que estruturam a IES, a avaliação institucional também propicia a integração e a participação dos vários setores da IES. Os resultados apresentados exigem uma análise integrada acerca dos diferentes setores da instituição em torno do cumprimento de sua missão.

Por esses aspectos, é correto afirmar que o SINAES institui, como elementos sustentadores de uma avaliação formativa, a não punição, a participação, a globalidade e a continuidade. Não fechada em si mesmo, mas analisando a sua missão junto ao local em que se insere, a avaliação institucional proposta pelo SINAES tem, como elemento de maior destaque, a busca pela qualidade. E esse objetivo, ainda que implicitamente presente desde os primeiros processos impostos pelo Estado às IES, conseguiu ser melhor trabalhado através desse ordenamento legal ora em vigor.



Logomarcas e cartazes da Comissão Própria de Avaliação e da Auto-avaliação institucional de diferentes IES do país.

6 LIÇÕES E INTERROGAÇÕES

Na tradição acadêmica, sobre esta parte do trabalho, a orientação dada é que “não se deve apresentar nada de novo”. O ideal, portanto, seria começar pelo que de mais antigo existe num trabalho de pesquisa: o problema.

- Que elementos caracterizariam a ação do Estado sobre a Educação superior a partir dos processos de inspeção científica, equiparação, autorização, reconhecimento e, mais recentemente, credenciamento/recredenciamento e avaliação institucional?

Esta foi a questão que permeou o presente trabalho. E, após passar pela análise das normas que instituíram cada um desses processos, percebe-se que essa ação do Estado pode ser caracterizada pelo exercício do controle que é próprio a este ente. No entanto, há que se ressaltar as peculiaridades referentes a esse controle em cada processo, pois o mesmo não estava solto no tempo e no espaço, nem apenas preso ao seu próprio significado.

Nesse sentido, o controle exercido pelo Estado sobre as IES teve características que se encaixavam no contexto histórico, no formato do burocrático-administrativo do Estado e nos tipos de governo em que foi instituído. Durante todo o período estudado, os perfis assumidos pelo Estado nessa ação controladora passaram pelo cunho verificatório, fiscalizador e avaliador. A boa notícia é que atualmente há uma aproximação com um movimento emancipatório.

O percurso para se chegar ao atual contexto revela que, no Brasil, os elementos que tecem as configurações da ação do Estado junto à educação superior foram apresentados e entrelaçados com cada momento histórico, através da expedição de normas, gerando um intenso exercício de regulamentação sobre este setor. A herança européia se fez presente em toda montagem da estrutura que fazia funcionar a educação superior neste país. Com uma diferença: até a República não havia universidades. Com essa condição o Brasil acabou indo por via contrária, ao que ocorria na América Espanhola, na qual desde o século XVII havia universidades. Este fato desenhou o formato inicial do controle exercido pelo Estado sobre as IES que pouco faziam além de formar os profissionais necessários à burocracia estatal e ao desenvolvimento pouco marcante do meio urbano de então.

Nesse contexto, a idéia de exercer o controle sobre as escolas superiores começou a ser configurada através de processos como a ISF, que se concentrava de forma mais intensa junto às escolas de Medicina e de Direito e cujas determinações acerca de indicação de diretores, contratação de docentes e definição de manuais e

programas de estudo, passavam por alguma instância de governo. No entanto, o controle inicial teve sua ênfase voltada para o material – compêndios e programas – utilizados pelo professor em sala. Através da ISF, o Estado exercia, portanto, um movimento de fiscalização nas principais escolas superiores, realizada exatamente sobre a análise dos compêndios e dos métodos de ensino.

Com a permissão para a abertura de escolas livres, a ação do Estado concentrou-se nessas instituições não oficiais, para as quais outros processos foram sendo criados, visando organizar a sua estrutura e o funcionamento. Assim, observa-se que, com a equiparação, o primeiro processo instituído após a ISF, o Estado deixou explícito o objetivo de igualar, ao máximo possível, as condições de existência das IES livres às das oficiais. Dessa forma, desde o primeiro decreto assinado pelo Imperador, na segunda metade do século XIX, até as exigências definidas já na República, a máxima que valia era a de que as IES livres tivessem um formato idêntico ao da instituição “federal congênere” desde o acesso dos alunos passando pelo currículo, até a seleção de docentes.

Importante assinalar que, com a Equiparação as escolas oficiais, apesar de serem tomadas como “modelo”, não passavam pelo ritual de um processo de fiscalização. Assim, o foco do Estado e de seu controle recaiu sobre as novas escolas; sobre as escolas livres, organizadas pela iniciativa privada e que no Brasil tiveram a inédita possibilidade de expedir diplomas com o mesmo peso e valor que os diplomas das escolas oficiais. Aqui o Estado assume, de forma mais intensa, a sua função de controle, ao tempo em que demonstra a histórica tendência para expandir vagas da ES pela via privada. A fiscalização ganha um traço verificatório e o importante não é apenas conferir o que é dado nas escolas, mas se o que está sendo dado e se a forma como isso é feito é semelhante a de uma IES oficial congênere. O mesmo irá ocorrer com a parte administrativa da escola. Sendo assim, com a equiparação, o conjunto de aspectos fiscalizados pelo Estado nas IES foi ampliado, inserindo-se, para além dos compêndios e programas, o patrimônio, a regularidade de funcionamento, as condições de realização dos exames de admissão, a infra-estrutura, caracterizada nas condições de higiene e a contratação dos docentes, dentre outros aspectos.

No período entre 1930 e 1937, a Equiparação propiciou um tratamento diferenciado às IES privadas e às estatais. Assim, para que estas últimas fossem equiparadas, não era necessário o aval do Conselho Nacional de Educação; os Conselhos Estaduais se responsabilizaram por este processo, num momento em que

vivenciando suas primeiras décadas, a República buscava se fortalecer enquanto forma de governo de um país composto por entes federados.

Esse rol de exigências foi mantido e ampliado nos processos de autorização e de reconhecimento instituídos durante o governo de Vargas. No entanto, ao sabor da ditadura varguista, as IES passaram a ser fiscalizadas de forma mais intensa e em dois momentos: na abertura e um ano antes da conclusão do curso da primeira turma.

Com o processo de abertura de escolas estruturado nesses moldes, para que o Estado pudesse cumprir o estipulado, foi necessária a criação de uma estrutura burocrática, a exemplo do que acontecia em outros setores, também no campo da educação. Assim, após a criação do Ministério da Educação e do Conselho Nacional da Educação no início da década de 1930, foi criado um conjunto de órgãos responsáveis pelas atribuições referentes à autorização e ao reconhecimento de IES, em especial para que fosse estabelecido um formato e um espaço de trabalho para os inspetores, atores constantes nesses processos.

Todo o contexto instaurado na era Vargas, além de um controle mais acirrado sobre as IES, também trouxe à tona exercícios até então pouco realizados de planejamento da educação. Assumindo a tônica da administração eficaz, pesava nesse período a capacidade de o Estado estabelecer e cumprir metas. Diante desse cenário foi editado um conjunto de normas mais detalhadas acerca dos processos tanto de equiparação quanto de autorização e de reconhecimento de IES. Reforçava-se a ação controladora do Estado: a autorização e o reconhecimento eram obrigatórios a todas as IES, especialmente o reconhecimento de cursos, solicitado por IES públicas e privadas.

No entanto, esse mesmo Estado controlador, fiscalizador e verificatório teve que lidar com uma importante questão: a legitimação dos processos por ele instituídos. Assim, tanto no governo Vargas quanto na ditadura militar o Estado, apesar de toda estrutura e aparelho burocrático montado, conviveu com muitas escolas que não tinham autorização ou reconhecimento para funcionar. Nesses momentos, o lado controlador acirrava-se e outras normas eram expedidas.

Essa contestação sobre a legitimação do governo que emitia as normas também causava outro problema presente na relação entre o Estado e a ES no Brasil: a descontinuidade de determinadas políticas. No caso específico da autorização e do reconhecimento, apesar de ambos terem sido feitos continuamente, alguns aspectos e até mesmo a natureza dos processos, em certos momentos da história, foi transformada, ficando o foco, por exemplo, mais voltado para os cursos do que nas instituições. Um

outro traço de descontinuidade pode ser visto nos procedimentos referentes a cada um desses processos que, mesmo mantendo as mesmas arenas – MEC e CNE – a cada momento tinham atores diferentes ou os mesmos atores, tais como os inspetores, realizando papéis sempre modificados e lotados em setores que iam sendo criados e “fechados” por vezes num curto período de tempo. Como resultado, tem-se uma descontinuidade também na estrutura e no funcionamento do aparelho burocrático.

Um momento da história, no entanto, mostrou certa continuidade na política educacional instaurada para ES: o governo militar. Assim, mesmo em tempos de ditadura e vivendo sob a pressão da censura, a educação superior teve um planejamento que foi cumprido, a começar pela defesa do tipo ideal de instituição: a universidade. Ao mesmo tempo, pautados na idéia do desenvolvimento, os militares fizeram deslanchar a pós-graduação no Brasil, criando e fazendo agir agências de fomento à pesquisa, dando espaço para uma separação que parece ser típica do Brasil: as IFES se encarregariam da pesquisa e as IES privadas estariam mais voltadas para o ensino.

Com uma franca expansão no número de IES e de matrículas realizadas durante o período militar, os processos de autorização e de reconhecimento foram cumpridos, especialmente quando as IES eram novas e com relação aos cursos. Porém, quando o assunto era a renovação do reconhecimento, as IES não cumpriram tal determinação.

Expandindo entre os anos de 1970 e 1980, a ES passou por uma fase de retração iniciada em 1985 com a edição de decretos que proibiam a abertura de novos cursos e que foram sendo reeditados até 1991. A instauração do governo social democrata em 1995, revelou um discurso acerca da educação superior concentrado na privatização, diversificação e flexibilização, seguindo uma tendência mundial disseminada em documentos de organismos internacionais, financiadores de projetos e orientadores de planejamento educacional em país em desenvolvimento, tais como o Banco Mundial.

Utilizando a nomenclatura contemporânea, instaurava-se o Estado regulador. No entanto, este Estado não tinha muito de diferente na sua forma de ação; normatizava, verificava e controlava. O que havia de novo estava relacionado à sua relação com a ES: a privatização e junto a ela a necessária avaliação, estariam a serviço dos interesses do mercado.

Naquele momento, no Brasil, os processos de autorização e de reconhecimento passaram a dividir espaço com dois outros processos: o credenciamento e o reconhecimento. Aqueles relacionados aos cursos e estes às instituições. Neste cenário, a implantação de um sistema de avaliação se tornava de maior importância. No

entanto, apesar da orientação legal separar avaliação institucional de credenciamento, na prática esses processos foram unificados, visto que alinhada com o Estado regulador estava a concepção de Estado avaliador, para a qual, o importante são índices e resultados. A regulação se sobrepõe à emancipação que é própria de uma avaliação formativa.

A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, em abril de 2004 rompeu com tal confusão, entre avaliação e regulação, estabelecendo um *locus* próprio a cada um desses processos, com objetivos, procedimentos, atores e arenas bem definidos, ainda que em algumas normas; talvez pelo vício, ainda seja citada a expressão “avaliação institucional para fins de credenciamento”. No entanto, com a instauração deste cenário, é certo que pela primeira vez tem-se avaliação e regulação sendo realizadas e estabelecendo-se uma interface entre ambas.

O mérito da concretização desta idéia deve ser dado ao formato estabelecido com a aprovação do SINAES que, com a definição de três processos básicos de avaliação, a saber: avaliação de cursos, avaliação das instituições e avaliação de discentes, conseguiu estruturar um modelo de interface entre avaliação e regulação no qual a primeira, ao ser realizada antes, serve de subsídio para a segunda.

Esta estrutura permite que os resultados da avaliação não garantam automaticamente um credenciamento, visto que os aspectos relacionados à regulação não serão contabilizados junto à avaliação. Outro ponto que merece ser ressaltado é que com a implantação do SINAES verificou-se uma grande aproximação entre o processo de avaliação institucional e a *accreditation*, que tem como objetivo, dentre outras coisas, a melhoria das IES exatamente a partir da análise daquilo que ela se propõe a fazer.

Com a concretização desses aspectos, conclui-se que a relação entre Estado e educação superior, no Brasil, atingiu o século XXI, acompanhando uma tendência internacional que conseguiu combinar expansão de vagas com processos de avaliação e de regulação que, em última instância, visam o aumento da qualidade no trabalho realizado pelas IES. Ao mesmo tempo, esse formato que distingue os processos, garantindo, no entanto, uma interface entre ambos, faz com que aspectos referentes à identidade da IES, sua missão e seus objetivos possam ser considerados, valorizando-se inclusive algo que cuja realização é respeitada em parte do mundo: a auto-avaliação.

Observando todo o contexto apresentado neste trabalho percebe-se, na contemporaneidade e na experiência do SINAES, o peso de outro aspecto: a

importância da legitimação da política instaurada pelo governo. o SINAES encontra uma intensa aceitação da comunidade acadêmica. Ora, a mesma não apenas fez parte do seu processo de elaboração como também viu alguns de seus anseios serem atendidos, tais como a realização da auto-avaliação e o sentido de participação e de globalidade que se inserem nesse processo. O controle do Estado foi feito, porém a regulação começa a ganhar características mais condizentes com a realidade e os anseios da comunidade acadêmica. O cumprimento das normas se dá não apenas pela obediência a um ato burocrático; para além disso, está a confiança no processo que, sendo legítimo, pode legitimar uma instituição de educação superior no cumprimento do papel que a ela cabe.

A trajetória do Estado junto às instituições de educação superior revela que, desde a ISF até o momento da instituição do SINAES, as configurações dessa relação estiveram pautadas num franco exercício de controle legitimado pelas vias legais, com o Estado, garantindo a si o papel de regulamentar a educação superior através das competências determinadas nas Constituições.

Tendo essa garantia constitucional, a ação do Estado pode ser configurada como verificadora e fiscalizadora durante os processos de ISF, Equiparação, Autorização e Reconhecimento. Com a instituição do processo de credenciamento e sua (in)conseqüente concepção como avaliação, outros termos podem ser aplicados ao Estado com base na sua atuação: Estado Avaliador para o momento em que, unindo avaliação e credenciamento, pregava apenas a importância dos resultados e o exercício de se alcançar determinados índices; ou ainda Estado Regulador, que na hipótese levantada por este trabalho, vem a ser a mais completa definição para esse ente, ao se tomar como base as configurações da relação com a educação superior a partir dos processos estudados, e que são caracterizadas pela normatização, verificação e controle.

No entanto, este cenário tende a mudar, considerando-se que com a implantação do SINAES, a auto-avaliação abre espaço para um exercício emancipatório, através do qual a regulação externa, ainda que necessária, tenha seus pilares de realização pautados no que a própria IES identificou como problemas a serem resolvidos no seu processo de auto-avaliação.

Diante desse cenário, e pensando no que ainda pode ser melhorado, pode-se sugerir a implementação de alguns aspectos, a saber:

- a) o fortalecimento da auto-avaliação para que fosse, de fato, possível um processo de auto-regulação das IES, fundamentado numa diminuição da intervenção do Estado;
- b) uma utilização mais intensa da auto-avaliação no trabalho da comissão externa, fazendo com que as necessidades da IES e seu planejamento para saná-las seja pensado de acordo com o que cada escola pretende alcançar a partir do que ela é;
- c) a explicitação, através de um fluxograma, de como os processos de avaliação e de regulação interagem, deixando claro, também, como os procedimentos de um processo serão incorporados ao outro;
- d) a implementação de políticas que ao serem legitimadas pela comunidade acadêmica, tal como o SINAES, possam ter o mínimo de garantia de continuidade e aperfeiçoamento;
- e) o reforço junto aos estados para que estes não apenas participem do processo de implantação de políticas relacionadas à avaliação, como também possam participar no momento de sua elaboração junto aos órgãos competentes;
- f) a preparação para um momento em que o ato de avaliar possa ser considerado algo tão normal e necessário à educação superior, que possa ser voluntário;
- g) a organização de uma campanha de apresentação do processo de avaliação institucional ao grande público, para que seja garantida a maior transparência possível ao mesmo.

A realização desses aspectos, certamente, levará à demanda de outras ações. E esse talvez seja o mais importante sentido da ação do Estado na ES: a feitura de tarefas que, quando bem estruturadas e legitimadas pelo setor ao qual se refere, extrapolam a função de controle que lhes é inerente, sendo utilizadas tanto para a implementação de políticas quanto para a realização, de fato, de uma educação superior que prime pela qualidade.

O fato de sempre ter havido uma orientação dada através de normas criou uma tradição de pouco se trabalhar com uma política educacional fundamentada nos olhares e interesses daqueles que estariam diretamente vinculados à sua realização. Ao Estado coube, portanto, dizer o que deveria ser feito, definir aonde chegar e o que cada IES deveria atingir. Somam-se com isso, quase duzentos anos de emissão de normas que, seguindo um estilo típico ao legalismo, impõem um ideal a ser atingido, sem que antes tenha sido feito um estudo mais detalhado do objeto sobre o qual se pretendia legislar.

Esta prática fez com que durante todo Império e parte da República, não houvesse um planejamento da educação específico. As escolas oficiais eram

incorporadas ao aparelho burocrático estatal, na maioria das vezes através da atuação dos seus diretores que serviam de elo entre a faculdade e o Ministério responsável por tal assunto.

Por conta desse cenário, foi exacerbado o amplo uso de práticas regulatórias, aqui entendidas como exercícios de verificação e de controle resultantes da natural regulamentação proveniente do Estado sobre as IES e fundamentado, durante muito tempo, apenas numa idéia de comprovação da veracidade, ou não, de informações dadas por tais escolas. A experiência histórica demonstra que, a cada novo processo, o Estado alinhava-se a um contexto específico. Assim, foi com a ditadura varguista quando o controle efetivado via autorização e reconhecimento de IES se fez mais intenso; da mesma forma, foi numa ditadura que o modelo da universidade se expandiu, dando à classe média a formação superior em troca de seu apoio. Com o governo que mais autorizou a abertura de faculdades, firmou-se o Estado Avaliador, que exercia esse papel tomando como fundamento, os interesses o mercado.

O atual momento aponta para uma transformação nas idéias acerca da relação entre Estado e ES, ao menos no que se refere aos processos que devem ser realizados pelas IES. O formato do controle através da mera verificação vem abrindo espaço para o exercício de avaliar; e as normas que instituem este processo deixam explícita a preocupação com a qualidade e com o respeito às características de cada instituição. Ao mesmo tempo, a inserção da auto-avaliação enquanto um instrumento fundamental ao processo de avaliação reforçou a necessidade de as escolas voltarem o olhar para suas práticas, fortalezas e necessidades, deixando assim de querer construir uma excelência pautada em indicadores e índices, por vezes completamente distantes da realidade de determinadas escolas e impossíveis de serem alcançados.

Diante do exposto, uma lição tirada desse trabalho é que, considerando os aspectos relacionados às configurações da ação do Estado na ES, houve um longo percurso caracterizado por diferentes tipos de exigências feitas às IES. Iniciou-se com o foco nas IES oficiais, passou-se em seguida exclusivamente para as escolas privadas, e, com o tempo, as exigências voltaram a ser aplicadas também às instituições públicas. Ao longo desse período, o cerne das preocupações foram as informações sobre vários elementos constituintes de uma escola superior. O conjunto dessas exigências, no entanto, chegou ao século XXI podendo ser associado ao esclarecimento de dados sobre alguns temas, tais como: infra-estrutura, corpo docente e gestão da IES.

O desdobramento e a explicação de aspectos que hoje estão relacionados a estes temas apontam que os sentidos da ação do Estado sobre a ES estão fundamentados em atos inerentes ao Estado e à execução de seu papel junto à sociedade, quais sejam: regulação e controle. No entanto, o fato de haver um processo de avaliação instituído nos moldes do SINAES, com várias dimensões a serem analisadas, aponta para uma espécie de evolução no sentido da importância e do valor dos processos de avaliação. Ao mesmo tempo, o atual cenário afirma o fato de que a maneira como essa avaliação é feita indica que qualidade e que instituição que se deseja construir. Saiu-se, portanto, do acúmulo de informações que fundamentavam o mero controle verificatório e a prestação de contas. Há hoje uma exigência de que a instituição mesma se defina; avalie o que ensina e se auto-conduza a uma ação que viabilize a sua legitimação enquanto IES responsável pela realização de determinada missão.

A ação do Estado, assim caracterizada, indica que, ao longo desses quase dois séculos de educação superior no Brasil, um grande salto foi dado. A experiência iniciada com o SINAES, propondo ações proativas e compromissadas com a idéia de se buscar, cada vez mais, melhor qualidade na educação superior, abre caminho, também, para que possa se passar do estágio atual, para um estágio diferenciado, caracterizado por um Estado que assegure o exercício da autonomia das IES sem esquivar-se do seu papel de ente responsável pela garantia de uma educação de qualidade. Essa possibilidade é dada e pode se concretizar a partir do momento que, com as práticas iniciadas no âmbito do SINAES, em especial com a avaliação institucional interna e externa, se possa traçar uma auto-regulação das IES pautada, dentre outras coisas, na ausência gradual do Estado no que se refere à produção, hoje obrigatória, de instrumentos de avaliação externa. Estes deveriam, com o passar do tempo, estar diretamente associados ao formato das auto-avaliações; a partir dos relatórios destas, um cotejamento dos elementos a serem analisados seria feito e, sobre estes, se debruçaria a avaliação externa. Ao Estado, caberia analisar a qualidade, a partir da realidade da própria IES.

O avanço a ser feito para que essa condição se realize é a garantia de que a política instaurada com o SINAES terá continuidade e possa, de fato, dar espaço para que seja construída uma cultura de avaliação no país. Assim, para se construir algo novo nas relações entre o Estado e a educação superior, é necessário que haja uma mudança na ação do Estado, o qual, ainda que realizando o papel de controle que lhe cabe, pode ampliar o espectro de ação das IES nesse processo, dando, paulatinamente, um maior

peso à auto-avaliação das instituições, o que possibilitaria o caminho aberto para um exercício de auto-regulação.

O SINAES produz sinais. A história fez a sua parte com a reeleição do governo que instituiu esse programa. O destino dessa relação está mais do que nunca, nas mãos da comunidade acadêmica.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, v. 22, nº 75. Campinas, agosto de 2001.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública.** Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, out. 2005, vol. 26, n.92, p. 725-751.

BARBIER, Jean-Marie. **Avaliação em formação.** Porto: Afrontamento, 1985.

BALZAN, J.; DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação institucional.** Teorias e experiências. São Paulo: Cortez, 2000.

BERLOFFA, Ricardo Ribas. **Teoria geral do Estado e ciências políticas.** Campinas: Bookseller, 2004.

BIRD/Banco Mundial. **O Ensino superior: as lições derivadas da experiência.** Washington, D.C., BIRD/Banco Mundial, 1994.

BOAVENTURA, Edivaldo M. O Direito Educacional frente à legislação do ensino. **Didática.** São Paulo: 28: 1-237, 1992.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Introdução ao direito educacional.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOBBIO, Norberto. Legalidade. In: **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas Públicas e Educação: atuais marcos de análise. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, nº 90, ago, 1994, p.5-15.

BELLONI, Isaura. A função social da avaliação institucional. **Avaliação.** Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas-SP, v. 3, n. 4, dez. 1998.

BELLONI, Isaura; et al. **Metodologia da avaliação em políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL, Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil.** (1988). São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Manual de redação da Presidência da República**. Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. – 2. ed. rev. e atual. – Brasília : Presidência da República, 2002.

BRASIL, **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Disponível em: www.governofederal.gov.br. Acesso em 11 de fevereiro de 2004.

BRIGGS, Asa. Estado de bem-estar. In: TOURRAINE, Alan; GELLNER, Ernest & NISBET, Robert. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

BRUNNER, Jose Joaquin. *Educación superior y globalización*. **Educação brasileira**. Brasília, DF Vol. 19, n. 38, jan./jun. 1997, p. 11-30

CALAME & TALMANT. **A questão do Estado no coração do futuro**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da ordem**. Brasília: EDUNB, 1981.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, M. H. M. Avaliação institucional para a autogestão: uma proposta. **Revista Ensaios em Políticas Públicas de Avaliação Educacional**, v. 3, n. 7, 1995.

CASTRO, Maria Helena de Magalhães. **Tomando o pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras?** Brasília: INEP, 2001. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em setembro de 2002. (Série Documental: Textos para Discussão)

CHRISTOFARI, Victor Emanuel. **Introdução ao estudo do direito: princípios básicos**. Canoas: ULBRA, 1998.

CM CONSULTORIA. **Legislação do ensino brasileiro - Atualizado até março de 2002**. São Paulo, 2002. 1 CD-ROM.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR. **Tendências de educação superior para o século XXI**. Brasília: UNESCO/CRUB, 1999.

COOK, Charles. Internal and external evaluation: reflections on the American experience. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON QUALITY ASSESSEMENT IN HIGHER EDUCATION. **Anais**. 1988, Noorddwijk, Holanda.

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COVAC, José Roberto. LDB: Processo de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento e reconhecimentos de Instituições de ensino superior. In: FERREIRA, Damares (org). **Direito educacional em debate**. Vol.1. São Paulo: Cobra Editora, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica:** o ensino superior na República Populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformanda:** O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã:** O ensino superior da Colônia à Era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. **500 Anos de Educação no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 151-204.

CUNHA, Luiz Antonio. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e terrotório. In: TRINDADE, Hégio (org). **Universidade em ruínas.** Na República dos professores. São Paulo: Cortez, 2000.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, abr. 2003, vol.24, n. 82, p. 37-61.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de uma teoria geral do Estado.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2005.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação:** entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação.** São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, Luiz (org). **Políticas e gestão da educação superior.** São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

DÍAZ, Sebastián Donoso. A Reforma neoliberal da educação superior no Chile em 1981. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol.20, nº 57, p.53-65.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. **Contribuição à sistematização do Direito Educacional.** Taubaté: Editora Universitária, 1982.

DRAIBE, Sonia Miriam. *Una perspectiva del desarrollo social en Brasil.* **Revista de la CEPAL.** Santiago de Chile n. 39, 1989, p. 49-63

DOURADO, L.; CATANI, A & OLIVEIRA, J. (orgs). **Políticas e gestão da educação superior.** Transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade e poder:** análise crítica. Brasília: Editora Plano, 2000.

FERRAZ, Ester de Figueiredo. **A importância do direito educacional.** Campinas: UNICAMP, CENTAU, 1977.

FLEURY, Sônia. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula**. Disponível em:< www.cdes.gov.br/artigos >. Acesso em 10.12.2006.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FORSTER, Mari M. Um pouco de história: origens e razões da implantação de processos de avaliação institucional. **Educação, Ciência e Cultura**. Canoas: La Salle, v.1, n.1, 1996, p.84-92,.

FRAUCHES; FAGUNDES. **LDB anotada e comentada e reflexões sobre a educação superior**. Brasília: ILAPE, 2005.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado & Sociedade**. São Paulo: Autêntica, 2005.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2002

FORSTER, Mari M. Um pouco de história: origens e razões da implantação de processos de avaliação institucional. **Educação, Ciência e Cultura**. Canoas: La Salle, v.1, n.1, p.84-92, 1996.

GENRO, Tarso. Apresentação. In: CALAME & TALMANT. **A questão do Estado no coração do futuro**. Petrópolis: Vozes, 2001.

GENRO, Tarso. Co-Gestão: Reforma Democrática do Estado. In: FISCHER, N.; MOLL, J. (orgs). **Por uma nova esfera pública**. A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

GRANT, Robert. Neoliberalismo. In: TOURRAINE, Alan; GELLNER, Ernest; NISBET, Robert. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

GUZZI, Gustavo. Estado contemporâneo In: BOBBIO, Norberto (org). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

HALL, John A. Estado. In: TOURRAINE, Alan; GELLNER, Ernest; NISBET, Robert. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

HARRVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HAYECK, Freiderich. **A caminho da servidão**. Artes Médicas, Porto Alegre, 1995.

HOUAISS, A. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2005.

HÖFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, nov 2001, vol. 21, n. 55, p. 30-41.

HOUSE, Ernest R. Tendencias en evaluación. **Revista de educación**. Madrid, Espanha No. 299 (sept./dic. 1992), p. 43-55

IMPÉRIO DO BRASIL. **Relatório do Ministério do Império**. 1879. Disponível em <http://www.crl.edu/content.asp?l1=4&l2=18&l3=33&l4=22> . Acesso em 26/11/2006.

KLEIN, Lúcia. **Política e políticas de ensino superior no Brasil: 1970-1990**. Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior. São Paulo: USP, 1992. Documento de estudo.

KOWARICK, Lúcio. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Um processo em construção**. Disponível em :< www.cdes.gov.br/artigos >. Acesso em 10.12.2006.

LEITE, Denise. Avaliação institucional, reforma e redesenho capitalista das Universidades. **Avaliação** - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas-SP, v. 7, p. 29-48, 2002.

LEITE, Denise. **Reformas universitárias**. Avaliação institucional participativa. Petrópolis: Vozes, 2005.

LEITE, Denise; TUTIKIAN, Jane & HOLTZ, Norberto. **Avaliação & compromisso**. Construção e prática da avaliação institucional em uma universidade pública. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

LEITE, Maria Cecília Lorea. Avaliação e relações de poder: PAIUB e Exame Nacional de Cursos. **Avaliação**. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas-SP, v. 3, n. 1, mar., p. 59-68, 1998.

LEVI, Lucio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto (org). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

LUCE, Maria Beatriz. **Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação Superior do Brasil**. Latin American Studies Association. Washington, D.C., September 6-8, 2001.

LYRA, Augusto Tavares de. **Organização Política e Administrativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Nacional, 1941.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. Novos encontros, novas sínteses. In: XIMENES, Daniel (org). **Avaliação e Regulação da Educação Superior**. Experiências e Desafios. Brasília: FUNADESP, 2005.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

MENDONÇA, Ana Waleska P.C. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Mai/Jun/Jul/Ago, 2000, n. 14.

MOACYR, Primitivo. **A instrução e a república**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941..

MOACYR, Primitivo. **A instrução e o império**. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1938. 3v.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**. São Paulo: SENAC, 2001.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, Wiliam. **Direito Constitucional**. São Paulo: Elsevier, 2005.

NEAVE, Guy. *On the cultivation of quality, efficiency and enterprises: an overview of recent trends in higher education in West Europe, 1986-1988*. In: **EUROPEAN JOURNAL OF EDUCATION**. Oxford, 1998, vol 23, nº ½, p. 7-23.

NEVES, Carlos de Souza. **Ensino superior no Brasil: legislação e jurisprudência federais: atualizada até 31/08/1954**. Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica Editora, 1954.

NOJIRL, Sérgio. O papel dos princípios na interpretação constitucional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. Ano 5, nº21, 1997.

NUNES, Edson, *et al.* **Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PARADA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Chile, 2002.

PEREIRA, Ademar. Contribuição da dogmática jurídica para a Ciência do Direito e suas relações. **Revista Direito Mackenzie**. n. 2, ano 1, 2005.

POPOKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional: uma política sociológica: poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RANIERI, Nina Beatriz. A Universidade e o Estado, algumas considerações acerca do papel do estado na atividade educacional de nível superior. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. Ano 6, nº 24, p. 63-71, 1998.

RANIERI, Nina Beatriz. Descentralização: o projeto organizações sociais. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. Ano 4, nº 15, p. 97-105, 1996.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2000.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2002.

REGONINI, Gloria. Estado de Bem-estar. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org). **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

REITORIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Legislação federal do ensino superior – 1825/1952**. São Paulo, 1953.

REITORIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Legislação federal do ensino superior – Suplemento de 1953**. São Paulo, 1954.

REPÚBLICA DO BRASIL. **Relatório de atividades do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos**. Instrução Superior. Rio de Janeiro, 1902. Disponível em <http://www.crl.edu/content.asp?l1=4&l2=18&l3=33&l4=22> Acesso em 26/11/2006.

REPÚBLICA DO BRASIL. **Relatório do Ministério da Justiça e Negócios Interiores**. Instrução Superior. Rio de Janeiro, 1902. Disponível em <http://www.crl.edu/content.asp?l1=4&l2=18&l3=33&l4=22> Acesso em 26/11/2006.

RISTOFF, Dilvo. Avaliação Institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, J. ; BALZAN, N. C. **Avaliação institucional: teorias e experiências**. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, Mary. **A década de 50**. Populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil. São Paulo: Ática, 1994. Série Princípios.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina**. Construção e Reconstrução do Conhecimento. Campinas/SP: Autores Associados, 1995.

SAMPAIO, Helena. **O ensino superior**. São Paulo: FAPESP, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. **O Ensino Superior no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1992.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e Documentação. Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira – Desde 1889 até maio de 2002**. Brasília: Prodasen, s/d. 1 CD-ROM.

SEIXAS, Ana Maria. Políticas Educativas para o Ensino Superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER; CORTESÃO; CORREIA. **Transnacionalização da educação**. Da Crise da Educação à “Educação” da Crise. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior: O Banco Mundial reforma suas teses e Brasil reformará sua política?. **Educação Brasileira**. Brasília: v.22, n.45, p11-53. jul./dez, 2000.

SINAES. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

Teixeira. 2ª ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

SILVA Jr. & SGUISSARDI. **As novas faces da educação superior no Brasil.** Reforma do Estado e mudanças na produção. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **Reformas do estado e políticas sociais no Brasil.** (mimeo)

STUFFLEBEAM, D. L. (). *Strategies for Institutionalizing Evaluation: Revisited.* Occasional Paper Series #18. Kalamazoo, MI: Western Michigan University Evaluation Center, 1997. Disponível em: <http://www.wmich.edu/evalctr/ess/bib/cipp.htm> Acesso em 07/07/2006.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil:** análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989. 186 p.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRINDADE, Hélió (org). **Universidade em Ruínas.** Na República dos professores. São Paulo: Cortez, 2000.

TRINDADE, Hélió. Reforma Política: os desafios da reforma social. In: BENEVIDES, M., VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. (org). **Reforma política e cidadania.** São Paulo: Instituto de Cidadania, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

TRINDADE, Hélió. “Um Retrato da Educação Superior Frente a Estratégia de Governo”. **Avaliação.** Raies V-2, N4, dez.1997.

STUFFLEBEAM, D. L. (1997). *Strategies for Institutionalizing Evaluation: Revisited.* Occasional Paper Series #18. Kalamazoo, MI: Western Michigan University Evaluation Center. Disponível em: <http://www.wmich.edu/evalctr/ess/bib/cipp.htm> Acesso em 07/07/2006.

Uma Escola do Tamanho do Brasil. Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores. Campanha para Presidente. São Paulo, 2002.

VALENTE, Nelson. **Sistemas de ensino e legislação brasileira da educação.** Brasília: Pioneira, 2000.

DOCUMENTOS LEGAIS

Constituições

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. In: **Constituições do Brasil.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. Lei 16, de 12 de agosto de 1834. Ato Adicional a Constituição. In: **Constituições do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição Federal , de 03 de setembro de 1891. In: **Constituições do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Promulgada em 16 de julho de 1934. In: **Constituições do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. Decreto Legislativo, de 18 de dezembro de 1935. Emenda a Constituição Federal. In: **Constituições do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. In: **Constituições do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. In: **Constituições do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. (Redação final, atualizada até 04/10/1988). In: **Constituições do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL, Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**.(1988). São Paulo: Saraiva, 2003. 364 p.

Leis complementares e ordinárias

BRASIL. Lei n 9-A, de 12 de dezembro de 1934. Modifica a legislação do ensino. REITORIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Legislação Federal do Ensino Superior – 1825/1952**. São Paulo, 1953, p. 191-3.

BRASIL. Lei n 23, de 11 de fevereiro de 1935. Revigora as disposições constantes do art. 1º e seus parágrafos do Decreto n 22.106, de 18 de novembro de 1932, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legbras/> Acesso em: 26 jun. 2003.

BRASIL. Lei n 1.254, de 04 de dezembro de 1950. Federaliza estabelecimentos de ensino superior, e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e documentação. Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Lei n 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. In: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e documentação. Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Lei n 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. In: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e documentação.

Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Lei n 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera os dispositivos da Lei n 4.024 de 1961, e dá outras providências. In. BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 46-52.

BRASIL. Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e documentação. Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 10/1/2001. Seção 1.

BRASIL. Lei 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 da outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 de maio de 2004. Seção 3

BRASIL. Lei n 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em www.senado.org.br . Acesso em 21/05/2004.

Medida Provisória

BRASIL. Medida Provisória 147 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a criação do SINAPES. Disponível em www.senado.gov.br/legislacao . Acesso em 12 jul. 2003

Decretos-lei

BRASIL. Decreto-Lei n 305, de 26 de fevereiro de 1938. Regula a situação administrativa das instalações de ensino superior da República. Disponível em: <http://wwwt.senado.governo.br/legbras/> Acesso em: 12 jul. 2003.

BRASIL. Decreto-Lei n 421, de 11 de maio de 1938. Regula o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. In: REITORIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Legislação Federal do Ensino Superior – 1825/1952**. São Paulo, 1953, p. 222-5.

BRASIL. Decreto-Lei n 2.076 de 08 de março de 1940. Modifica o Decreto-Lei Número 421 de 11 de maio de 1938. **Coleção de Leis do Brasil**, v.1, p.280, 1940.

BRASIL. Decreto-Lei n 8.535 de 02 de janeiro de 1946. Passa a Diretorias subordinadas imediatamente ao Ministro da Educação e Saúde as Divisões de Ensino Superior, Ensino Secundário, Educação Comercial e Ensino Industrial do Departamento Nacional de Educação, e dá outras providências. **Coleção Diário Oficial da União**, col 2, p.119, 1946.

BRASIL. Decreto-Lei n 53 de 18 de novembro de 1966. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.governo.br/legbras/> Acesso em: 13/02/2003.

BRASIL. Decreto-Lei n 252 de 28 de fevereiro de 1967. Estabelece normas complementares ao Decreto-lei 53 de 18 de novembro de 1966 e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.governo.br/legbras/> Acesso em: 13/02/2003.

BRASIL. Decreto-Lei n 464, de 11 de fevereiro de 1969. Estabelece normas complementares à Lei n. 5.540, de 28.11.1968, e dá outras providências. In: : CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior:** legislação e jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. 1, p. 99-103.

Decretos

BRASIL, Decreto 1.134 de 30 de março de 1853. Dispõe sobre a inspeção *científica* das faculdades e outros termos do funcionamento das faculdades de medicina.

BRASIL. Decreto n 1.386, de 28 de abril de 1854. Dá novos estatutos aos cursos jurídicos. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** V. 1, p. 169-194, 1854.

BRASIL. Decreto n 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** V. 1, p. 196-217, 1879.

BRASIL. Decreto n 1.232-G, de 02 de janeiro de 1891. Cria um Conselho de Instrução Superior na Capital Federal. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** V. 3, p. 1-5, 1891.

BRASIL. Decreto n 1.232-H, de 02 de janeiro de 1891. Cria um Conselho de Instrução Superior na Capital Federal. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** V. 3, p. 6-9, 1891.

BRASIL. Decreto n 1.159, de 03 de dezembro de 1892. Aprova o código das disposições comuns às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 1, p. 961-1003, 1892.*

BRASIL. Decreto n 3.576 de 25 de janeiro de 1900. Dá instruções para a constituição do patrimônio e reconhecimento oficial das faculdades e escolas livres. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 1, p. 206, 1900.

BRASIL. Decreto n 3.890 de 01 de janeiro de 1901. Aprova o Código dos Institutos de Ensino Superior e Secundário, dependentes do ministério da justiça e negócios interiores. **CLBR: CLBR: Coleção de Leis do Brasil** V.1. 1901.

BRASIL. Decreto n 8.659, de 05 de abril de 1911. Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental na República (Reforma Rivadávia Corrêa). **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 1, p. 492-513, 1911.

BRASIL. Decreto n 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República. (Reforma Carlos Maximiliano). **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 2, p. 1107-1135, 1915.

BRASIL. Decreto n 3.636, de 31 de dezembro de 1918. Altera o art. 25 do Decreto n 11.530, de 18 de março de 1915, que impunha, como um dos requisitos para a equiparação de instituto superior, o critério de população da localidade. Disponível em: <http://wwwt.senado.governo.br/legbras/> Acesso em: 07 de jun. 2003.

BRASIL. Decreto n 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providências. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 1, p. 20-95, 1925.

BRASIL. Decreto n 5.616, de 28 de dezembro de 1928. Regula a criação de universidades nos Estados. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 1, p. 289-90, 1928.

BRASIL. Decreto n 19.402 de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 2, p.151.

BRASIL. Decreto n 19.444 de 01 de dezembro de 1930. Dispõe sobre os serviços que ficam a cargo do Ministério da Educação e Saúde Pública, e dá outras providências. **CLBR : Coleção de Leis do Brasil** v. 2, p.151.

BRASIL. Decreto n 19.851, de 11 de abril de 1931. Estatuto das Universidades Brasileiras. FÁVERO, Maria de Lourdes. **Universidade e Poder: análise crítica / fundamentos históricos: 1930-45**. Brasília: Editora Plano, 2000. p. 159-197.

BRASIL. Decreto 19.850 de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. **CLBR: CLBR: Coleção de Leis do Brasil** PUB 31/12/1931. v. 1, p. 3231.

BRASIL. Decreto n 20.179 de 06 de julho de 1931. Dispõe sobre a equiparação de institutos de ensino superior mantidos pelos governos dos estados e sobre a inspeção de institutos livres, para efeitos do reconhecimento oficial dos diplomas por eles expedidos. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 2, p. 503, 1931.

BRASIL. Decreto n 23.546 de 05 de dezembro de 1933. Modifica dispositivos do Decreto Número 20.179, de 06 de julho de 1931. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 4, p. 402, 1933.

BRASIL. Decreto n 22./579 de 27 de março de 1933. Regula o funcionamento das universidades brasileiras enquanto não for consolidada a legislação sobre ensino superior. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 1, p. 554, 1933.

BRASIL. Decreto 24.439 de 21 de junho de 1934. Extingue a atual Diretoria Geral de Educação e incorpora os seus serviços à Secretaria de Estado da Educação e Saúde Pública; organiza nessa secretaria, a Diretoria Nacional de Educação; Dispõe sobre os serviços de fiscalização dos institutos de ensino superior e dos estabelecimentos de

ensino comercial e secundário, e dá outras providências. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** v. 3, p. 649, 1934.

BRASIL. Decreto n 8.457 de 26 de dezembro de 1945. Dá nova redação ao artigo 5º do Decreto número 19.851 de 11 de abril de 1931. **Coleção de Leis do Brasil**, v. 7, p. 297, 1945.

BRASIL, Decreto 20302 de 02 de janeiro de 1946. Aprova os regimentos das diretorias do ensino superior, ensino secundário, ensino comercial e ensino industrial do Ministério da Educação e Saúde. **CLBR: Coleção de Leis do Brasil** Pub. 10/01/1946.

BRASIL. Decreto n 30511 de 07 de fevereiro de 1952. Concede prerrogativas de equiparação a Universidade Machenzie e aprova seu estatuto. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. 01/03/1952, Seção 1 p. 3.113.

BRASIL. Decreto 4.398 de 14 de setembro de 1960. Dispõe sobre a execução da lei 1.295, de 27 de dezembro de 1950, na parte relativa a registro de diplomas de cursos superiores. **Diário Oficial de União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 14/09/1960 Seção 1, p. 12416.

BRASIL. Decreto n 63.341 de 01 de outubro de 1968. Estabelece critérios para expansão do ensino superior e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.governo.br/legbras/> Acesso em: 13/02/2003.

BRASIL. Decreto n 63.344 de 01 de outubro de 1968. Prove sobre medidas para inspeção dos estabelecimentos de ensino. Disponível em: <http://wwwt.senado.governo.br/legbras/> Acesso em: 06/06/2003.

BRASIL. Decreto n 87911 de 07 de dezembro de 1982. Regulamenta o artigo 47 da lei 5.540 de 28 de novembro de 1968, e da outras providencias. **Diário Oficial de União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 07 /12/1982. Seção 2, p. 22930

BRASIL. Decreto n 359 de 09 de dezembro de 1991. Regulamenta o artigo 47 da lei 5.540 de 28 de novembro de 1968, e da outras providencias. **Diário Oficial de União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 10/12/1991. Seção 2, p. 28310.

BRASIL. Decreto n 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação de cursos e instituições de ensino superior. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 167-169.

BRASIL. Decreto 2207 de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o sistema federal de ensino, as disposições contidas nos artigos 19, 20, 45, 46 e parágrafo 1, 52, parágrafo único, 54 e 88 da lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e da outras providencias. **Diário Oficial de União**. Poder Executivo, Brasília, 16 abr. de 1997. Seção 2, p. 7534.

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

Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 147-56.

BRASIL. Decreto n 3.860, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e documentação. Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Decreto n 4744 de 16 de junho 2003. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de junho de 2003. Disponível em: <http://wwwt.senado.governo.br/legbras/> . Acesso em 10/12/2006.

Resoluções

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Resolução n 29, de 14 de junho de 1974. Estabelece normas administrativas para criação e constituição de universidades, nos termos da Lei n 5.540, de 28 de novembro de 1968. In: CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. IV, p. 389-95.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Resolução n 26 de 29 de março de 1974. Fixa normas para a renovação periódica de reconhecimento de universidades e demais estabelecimentos de ensino superior. In: CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. IV, p. 385-89.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Resolução n 8, de 02 de setembro de 1981. Fixa normas para a renovação periódica de reconhecimento de universidades e estabelecimentos isolados para ministrar cursos superiores de graduação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de setembro de 1981. Seção I, p. 17.575.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Resolução n 3, de 28 de fevereiro de 1983. Dispõe sobre autorização e reconhecimento de Universidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 de março de 1983. Seção I, p.3.629.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação superior. Resolução n23, de 05 de novembro de 2002. Dispõe sobre o credenciamento de universidades e centros universitários do sistema federal de educação superior. **Diário Oficial da União**. N 235, de 05.12.2002, Seção 1, p. 39-40.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação superior. Resolução n10, de 11 de março de 2002. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos

superiores, normas e critérios para a supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação superior. In: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e documentação. Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Comissão Nacional de Avaliação da Educação superior.. Resolução 01, de 11 de janeiro de 2005 - Estabelece prazos e calendário para a avaliação das instituições de educação superior. Disponível em www.mec.gov.br/conaes Acesso em 10/04/2005.

Portarias

DIRETORIA DO ENSINO SUPERIOR. Portaria n 06 105 de 02 de setembro de 1946. Instruções para a elaboração de relatórios sobre as atividades dos estabelecimentos de ensino superior, reconhecidas ou autorizadas. Diretor: Jurandyr Lodi. In: NEVES, Carlos de Souza. **Ensino Superior no Brasil: legislação e jurisprudência federais**. Rio de Janeiro, 1955, p.16-20.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Portaria n 04 de 04 de abril de 1963. Normas para autorização e reconhecimento de escolas superiores. Presidente: Deolindo Couto. In: CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. IV, p. 321-28.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Portaria n 17, de 23 de julho de 1969. Normas para autorização e reconhecimento de escolas superiores. Aditamento à Portaria n. 4/63 – CFE. Presidente: José Barreto Filho. In: : CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. 1, p. 333-35.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Portaria n 24, de 11 de maio de 1972.. Presidente: Roberto Figueira Santos. In: CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. 1, p. 341-43.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Portaria n 70 de 29 de dezembro de 1972.. Presidente: Roberto Figueira Santos. In: : CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. II, p. 345-51.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Portaria n 71 de 29 de dezembro de 1972.. Presidente: Roberto Figueira Santos. In: CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. II, p. 351-53.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Portaria n 16 A, de 25 de abril de 1973.. Presidente: Roberto Figueira Santos. In: : CARVALHO, Guido Ivan de. **Ensino superior: legislação e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, v. II, p. 353-58.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Portaria n 11, de 19 de outubro de 1983. Presidente: Lafayette de Azevedo Pondé. **Diário Oficial da União**. S/d

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 640, de 13 de maio de 1997. Dispõe sobre o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 262-266.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 639, de 13 de maio de 1997. Dispõe sobre o credenciamento de centros universitários , para o sistema federal de ensino superior. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 267-270

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 637, de 13 de maio de 1997. Dispõe sobre o credenciamento universidades. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 271-275

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 2.040, de 22 de outubro de 1997. Dispõe sobre organização de universidades. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 226-227.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 2.041, de 22 de outubro de 1997. Dispõe sobre organização de centros universitários In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 224-225.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 302, de 07 de abril de 1998. Estabelece regras sobre processos de avaliação de instituições de ensino superior. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 203-205.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 301, de 07 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 206-209.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 177, de 05 de março de 1998. Define competências do INEP. In: BASTOS, Aurélio Wander. **Coletânea da legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 210-213.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria 990 de 03 de abril de 2002 – Estabelece as diretrizes para a organização e execução da avaliação das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação. Disponível em www.inep.gov.br . Acesso em 22/10/2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 4.361 de 29 de dezembro de 2004. Os processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior (IES), credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação lato sensu, credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância, de autorização, reconhecimento e renovação de

reconhecimento de cursos superiores, bem como de transferência de mantença, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, descredenciamento de instituições, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), aditamento de PDI, além de outros processos afins, deverão ser protocolizados por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior - SAPIEnS/MEC. Disponível em www.inep.gov.br Acesso em 22/10/2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n 2.051, de 09 de julho de 2004. Regulamenta o SINAES. Disponível em: www.mec.gov.br/conaes acesso em setembro de 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria 3.643, de 29 de dezembro de 2004 - Institui um modelo de gestão que propicie a administração integrada de processos de avaliação e regulação das IES e dos cursos de ES do sistema Federal de Ensino Superior.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria 4.359, de 29 de dezembro de 2004 - Define que a SESu e a SETEC deverão selecionar escolas autorizadas e em funcionamento para que sejam visitadas.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria 4.360, de 29 de dezembro de 2004 - Regulamenta relação IES em processo de credenciamento/abertura de novos cursos.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INEP. Portaria n 31, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2005. **Diário Oficial da União** n° 34, de 21/2/2005, seção 1. pág. 15.

Pareceres

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer n 273/947. Reconhecimento dos cursos de Letras Anglo-Germânicas, Pedagogia, Física, Química, História Natural e Didática da faculdade de Filosofia de Minas Gerais. Relator: Paulo Parreiras Horta. In: NEVES, Carlos de Souza. **Ensino Superior no Brasil: legislação e jurisprudência federais**. Rio de Janeiro, 1955, p.71-77

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer n 267/2002. Reexame do Parecer CNE/CES 111/2002, que dispõe sobre recredenciamento de Universidades e Centros Universitários. **Relator: Lauro Ribas Zimmer. In: CM CONSULTORIA Legislação do Ensino**. São Paulo, 2002 – 1 CD Rom

IMAGENS

REINO UNIDO DE PORTUGAL E ALGARVES. **Carta de Lei elevando o Brasil ao Reino de Portugal e do Algarve**. Disponível em: www.google.com.br . Acesso em 16 de abril de 2007.

Faculdade de Medicina da Bahia. Disponível em: www.google.com.br/imagens . Acesso em 16 de abril de 2007.

Brasão do Reino Unido. Disponível: www.imagens.google.com.br/reinounido/brasao
Acesso em 16 de abril de 2007.

Brasão do Império. Disponível em: www.imagens.google.com.br . Acesso em 16 de abril de 2007.

Brasão da República. Disponível em: www.imagens.google.com.br Acesso em 16 de abril de 2007.

Faculdade de Direito de Olinda. Disponível em: www.imagens.google.com.br
. Acesso em 16 de abril de 2007. Acesso em 16 de abril de 2007.

Universidade Mackenzie. Disponível em: www.universidademackenzie.com.br/historia
. Acesso em 10 de abril de 2007

Colégio Santo Inácio – Faculdade de Direito do Distrito Federal (1940). Disponível em: www.imagens.google.com.br . Acesso em 16 de abril de 2007. Acesso em 16 de abril de 2007.

Centro Universitário La Salle. Disponível em: www.unilasalle.com.br/fotos . Acesso em: 10 de junho de 2006.

SINAES. Disponível em: www.inep.gov.br . Acesso em: 22 de abril de 2006.

Logomarcas e cartazes de Comissão Própria de Avaliação e de auto-avaliação institucional. www.imagens.google.com.br . Acesso em 16 de abril de 2007. Acesso em 16 de abril de 2007.