

Avaliação e regulação da Educação Superior: Normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB¹

GLADYS BEATRIZ BARREYRO*
JOSÉ CARLOS ROTHEN**

Recebido: 21/12/06

Aprovado: 26/02/07

*Doutora em Educação, Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. E-mail: gladysb@usp.br. Grupo de Estudos e Pesquisa: Política e História da Avaliação da Educação Superior (Gepphaes)

**Doutor em Educação, Professor do Mestrado em Educação Superior da UNITRI. E-mail: jcrothen@bol.com.br. Grupo de Estudos e Pesquisa: Política e História da Avaliação da Educação Superior (Gepphaes)

Resumo: Com a Reforma do Estado brasileiro, ocorrida na segunda metade da década de 1990, a execução dos serviços públicos é paulatinamente transferida para a iniciativa privada; nesse modelo, o papel do Estado restringe-se a regular a oferta desses serviços. No período posterior à LDB-1996, no campo da educação superior, consolida-se uma relação estreita entre avaliação e regulação. Nesse contexto histórico, o trabalho analisa as mudanças nas competências dos órgãos e agências, no âmbito federal, que desenvolvem as funções de regulação e avaliação da educação superior. A pesquisa tomou como fonte as principais leis, decretos e portarias editadas no período compreendido entre 1995 e 2006. Com o trabalho, evidencia-se a implantação de um modelo de regulação progressivamente centralizado no aparelho do Estado (Ministério da Educação) e nos processos de avaliação que, para executar essas funções, se vale da criação/transformação de agências cada vez mais especializadas.

Palavras-chave: Educação Superior; Avaliação da Educação Superior; Regulação da Educação Superior; Avaliação e Regulação; Educação e Estado Regulador

Abstract: After State Reform, in Brazil, in the 1990's, the execution of the public services was gradually transferred to the private initiative; in this model, the function of State is restricted to regulating the offer of these services. After 1996, in higher education, the LDB consolidated a close relationship between evaluation and regulation. In this historical context, this article analyzes the changes in functions of the national agencies that regulate and evaluate higher education. The research considers the main laws and decrees issued between 1995 to 2006. This article shows the implementation of a model of regulation, gradually, centered in the Ministry of Education and in the processes of evaluation, whose functions are executed by specialized agencies specially created or transformed for these propose.

KEY-WORDS: Higher Education; Higher Education Evaluation; Higher Education Regulation; Higher Education Evaluation and Regulation; Regulating State

1 Este artigo é a versão ampliada do apresentado no XII Seminário Nacional Universitas/BR, UCDB, Campo Grande, 29 de novembro de 2006.

Introdução

O presente artigo é um dos resultados do projeto de pesquisa “Avaliação das Instituições Brasileiras de Educação Superior: política, história, concepções, atores e marcos legislativos”, que tem como objetivo geral explicitar, na história recente da educação brasileira, os modelos de universidade e as políticas para a educação superior presentes, tanto na elaboração e implantação das práticas de avaliação das instituições, como nos debates e embates políticos sobre os modelos de avaliação.

A pesquisa envolve quatro pólos: concepções de avaliação, política educacional, legislação/atos normativos e aspectos técnicos da avaliação. Apesar de esta separação ser artificial – pois os pólos são intimamente relacionados e mutuamente influenciados – ela facilita contextualizar o trabalho e dimensionar a importância de cada um dos pólos.

Nessa fase, a pesquisa consiste em abordar o tema a partir do pólo legislação/atos normativos, pois o conteúdo dos atos normativos permite elaborar uma primeira espinha dorsal da história e das políticas da avaliação da educação superior no Brasil. Tem-se a consciência de que essa primeira cronologia será falha, pois a avaliação da educação superior no Brasil não pode ser resumida à ação do Estado brasileiro: parte significativa desse processo inicia-se e desenvolve-se no seio das universidades brasileiras e a legislação não será suficiente para captá-los.

Neste artigo, tendo como objeto de investigação os atos normativos posteriores à LDB de 1996, iremos discutir a relação entre avaliação e regulação da educação superior, focando na definição das competências e funções dos órgãos governamentais para a realização tanto da avaliação como da regulação.

Do Estado Provedor ao Estado Regulador

Numerosos estudos explicam a crise do Estado Provedor (também chamado de *Social, Providência, de Bem Estar Social*)² e sua mudança, a partir da década de 1970, para um Estado orientado pelo modelo econômico neoliberal, abrangendo diferentes dimensões da atividade estatal, entre as quais a educação. Basicamente, caracteriza-se essa passagem por uma diminuição da intervenção e da prestação de serviços do/pelo Estado, tanto na economia quanto nas áreas sociais; transferindo as atividades realizadas por ele para agentes privados, seja por privatização ou outras formas (“publicização”, terceirização, parcerias etc).

Nesse cenário, tem-se um primeiro movimento de des-regulação das atividades econômicas e afastamento do Estado das suas atividades clássicas. Num segundo momento, o Estado volta a ter a função de regular a economia, mas em um sentido diferente do Estado Provedor: fiscaliza a provisão privada de serviços sob sua regulação (MOUSSE s/d: 86).

²Por exemplo: LAURELL (1995), SADER e GENTILI (1996) e SILVA JR. e SGUISSARDI (2001).

O Conceito de *regulação*, segundo DI PIETRO (2003:30), no âmbito jurídico, além de ter como objeto a atividade econômica pública e privada trata, também, da regulação social, especialmente dos serviços prestados na área social que o Estado já não exerce diretamente. Segundo a autora, pode-se definir “regulação” como: a) estabelecimento de um conjunto de regras de conduta; b) controle da atividade privada pelo Estado (polícia administrativa); c) proteção do interesse público do usuário nos serviços públicos.

Desde os anos de 1990, no Brasil, inicia-se um processo de reforma do Estado, com as características acima descritas, que passou por privatização de empresas públicas coexistindo com outras modalidades de transferência de funções como – no governo Fernando Henrique –, a *publicização* (Lei 9.638/98) e, – no governo Lula, as *parcerias público-privadas* (Lei 11.079/04).

Decorrente da reforma administrativa do Estado, realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, tem-se a criação de agências reguladoras, com a justificativa de superar a regulação burocrática e ineficiente do Estado, regulando tanto as atividades estatais como as privadas. Para NUNES (2002: 21):

Devem não apenas sugerir ou criar normas, mas precisam também fiscalizar seu cumprimento e ter competência para impor penalidades aos infratores. Regulam e fiscalizam relações de mercado, relações entre consumidor e produtor e/ou prestador de serviços.

Essas agências cumprem funções Executivas, Legislativas e Judiciárias, pois desempenham tarefas de: a) concessão e fiscalização, b) criação de regras, normas e procedimentos com força legal para a sua área de jurisdição e c) imposição de penalidades e julgamentos.

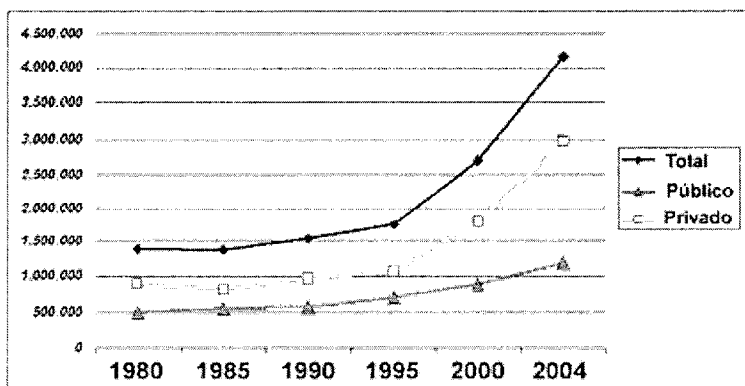
Apesar de se observar a criação de agências em uma ou outra atividade, como nas telecomunicações (telefonia), na educação e em outras áreas administrativas do Estado, o aparelho regulador estatal permanece. Na educação, exerce essas funções o órgão de administração direta: Ministério da Educação.

Ampliação da educação superior pela via privada

A Constituição de 1988 declarou o ensino livre à iniciativa privada, atrelado ao cumprimento das normas gerais da educação quanto à “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público” (art. 209, §2º), incorporando, dessa forma, a *avaliação* como um requisito de funcionamento. Ao regulamentar esse preceito constitucional, a Lei 9.394/96 (LDB) limitou o período de validade do credenciamento das Instituições de Educação Superior (IES), como da autorização e reconhecimento de cursos, instituindo que as renovações são realizadas periodicamente “após processo regular de avaliação” (art. 46).

Essas novas normas (art. 45° da LDB e Decreto 2.306/97) diversificaram o formato das IES e permitiram exponencial expansão do sistema, em curto período, pela via privada, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 1: Matrículas na educação superior totais e por público/privado. 1980-2004



Fonte: Barreyro (2006) com dados do INEP/MEC

Dessa forma, o novo Estado Regulador emergente incentivava a oferta de serviços pela iniciativa privada, desenvolvendo regulação que a favorecia. Nesse contexto, aparece a vinculação entre avaliação e regulação, a partir da sanção da LDB, em 1996.

Nesse marco, a seguir, são analisadas as principais normativas emitidas sobre avaliação e regulação da educação superior, focando nos órgãos de regulação da educação superior no âmbito federal, objetivando analisar suas funções, com o intuito de detectar possíveis mudanças, redefinição de competências e criação de novos órgãos ou agências. A análise focará no Ministério da Educação (MEC): Conselho Nacional de Educação (CNE), Secretaria de Educação Superior (SESu) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP)³.

O Estado Regulador: Governo Fernando Henrique Cardoso

Como já foi explicado, no governo Fernando Henrique Cardoso foi modificada a legislação que regula a Educação Brasileira, tendo como marco a promulgação da LDB/1996. Contudo, o processo de alteração iniciou-se nos anos anteriores. No governo Itamar Franco, pela Medida Provisória 661 de 18/10/1994, foi extinto o Con-

3 O Ministério da Educação possui uma estrutura organizacional composta de: a) órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, b) órgãos específicos singulares (secretarias que tratam dos diferentes níveis e modalidades educativos, c) um órgão colegiado: o Conselho Nacional de Educação; e d) autarquias, dentre as quais o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, além de outros institutos e instituições (Decreto 4.791 de 22/07/2003).

selho Federal de Educação (CFE) e, no seu lugar, criado o Conselho Nacional de Educação (CNE). Pela mesma norma, previu ser de competência do Ministério da Educação a função de “velar pela observância das leis do ensino e promover a aplicação das medidas cabíveis no caso de desobediência das normas legais e regulamentares⁴”. No final de 1994, é editado decreto regulamentando os procedimentos para a abertura de novos cursos e credenciamento de Universidades, sendo que esses procedimentos foram suspensos até 30/4/1995. Um dos primeiros atos normativos do governo Fernando Henrique Cardoso foi prorrogar esse prazo até a instalação do CNE.

A citada Medida Provisória, que criou o CNE, foi re-editada diversas vezes. Na reedição de 16/3/1995, com o número 938, foram feitas algumas inserções significativas: 1) procedimentos para a nomeação dos dirigentes das IES⁵, 2) o MEC deixou de, apenas, velar pela observância das leis, passando a ser responsável pela elaboração e avaliação da Política Nacional de Educação, 3) realização pelo Ministério de um exame, visando avaliar os conhecimentos adquiridos pelos alunos dos últimos anos de graduação, 4) registro no histórico escolar do resultado individual do aluno⁶, 5) o resultado da avaliação deveria ser considerado no re-credenciamento das instituições.

Nessa seqüência de Medidas Provisórias é reforçado o poder do MEC, inicialmente tendo a competência de velar pela obediência das leis e, nas últimas edições, sendo o responsável pela formulação e reformulação das Políticas Educacionais. É relevante notar que, na mudança de governo, retira-se a ênfase em fazer cumprir a lei e é ressaltada a avaliação como instrumento de regulação. As mudanças de conteúdo da Medida Provisória são sintomáticas da prática que seria instaurada no governo Fernando Henrique Cardoso em relação à normatização da avaliação: isto é, não havia um projeto claro, mas uma seqüência de atos legislativos que se caracterizam mais como reação aos acontecimentos e às pressões sociais do que como um ordenamento jurídico, a partir de uma concepção clara de avaliação (ROTHEN, 2006).

A citada Medida Provisória foi convertida pelo Congresso Nacional na lei 9.131/1995. Em relação ao CNE, previu que esse tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC⁷. Em relação à Educação Superior, se destaca que o

4 Segundo CUNHA (1997:65) “Depois de denúncias comprovadas de envolvimento de membros do Conselho Federal de Educação em esquemas de corrupção que beneficiavam instituições privadas de ensino que pretendiam adquirir o status de universidade, e de universidades privadas que pretendiam o recredenciamento, o Presidente da República extinguiu (...) esse órgão colegiado. Para substituí-lo, um projeto de lei criava o Conselho Nacional”. Em nota acrescenta que: “As atribuições do Conselho foram assumidas pelo Ministério da Educação, que delegou a competência de autorizar o funcionamento de cursos superiores aos conselhos estaduais de educação, esses ainda mais sujeitos à influência dos grupos privatistas do que seu homólogo federal” (Cunha, 1997: 80-1).

5 Em outras re-edições esta inserção é retirada.

6Retirado na re-edição sob o número 992, de 11/05/1995.

7As atribuições e competências do Conselho Nacional de Educação são menores que as do extinto Conselho Federal de Educação (SOUZA, 2001).

Conselho delibera sobre as diretrizes curriculares, os estatutos das universidades, os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, o credenciamento e credenciamento das Instituições e o reconhecimento de cursos. No ano seguinte, a LDB apenas prevê a existência do CNE com as citadas funções, deixando a definição de suas atribuições para lei própria.

O Ministério da Educação – pelo Decreto 83.857, de 15/8/1979 – tinha a delegação de reconhecer e autorizar cursos de nível superior e de aprovar os estatutos das universidades e dos estabelecimentos federais isolados. Na tendência de fortalecer continuamente o Ministério da Educação, mediante o Decreto 1.845, de 28/3/1996, ao revogar decreto acima, delega-se ao Ministério a competência de “conceder a autorização e o credenciamento periódico de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior”, de autorizar e reconhecer cursos e de aprovar os estatutos e regimentos de todas as IES. Nota-se que o Decreto, em março de 1996, antecipa um dos preceitos da LDB sancionada em dezembro de 1996, a saber, o “credenciamento” periódico das Instituições e não o credenciamento permanente como ocorria anteriormente.

Com o Decreto 1.917, de 27/5/1996, foi estabelecida a estrutura organizacional do MEC e definidos os objetivos de cada uma das Secretarias e Departamentos. Destacamos a presença da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) que, com o Departamento de Apoio Técnico à Avaliação dos Cursos de Graduação, teria a competência de coordenar, definir parâmetros e divulgar o processo de aplicação de exames de graduação. Dentre as competências da Secretaria da Educação Superior (SESu), relacionadas à regulação, destaca-se a sua responsabilidade por “zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior”.

Na definição paulatina da sistemática da avaliação da educação superior, que em um primeiro momento resumiu-se ao Exame Nacional de Cursos, teve com o Decreto 2.026, de 10/10/1996, a apresentação de um processo mais complexo que abrange quatro procedimentos: I – análise global do sistema nacional de ensino superior II – avaliação das instituições III – avaliação do ensino de graduação e IV da pós-graduação stricto-sensu. Excluindo-se o último procedimento, que é realizado pela CAPES, para cada uma das avaliações foi designada uma secretaria do MEC como responsável. A análise global, pela SEDIAE, a avaliação das instituições, pela SESu, a avaliação dos cursos de graduação é realizada com indicadores estabelecidos pelas Comissões de Especialistas de Ensino, designadas pela SESu.

No governo FHC, o INEP é transformado em uma autarquia pela Medida Provisória 1.568 de 14/2/1997, convertida pelo Congresso Nacional na Lei 9.448, de 14/3/1997. Além das atividades tradicionais de documentação do INEP, destacam-se as seguintes finalidades ligadas à avaliação:

II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;

III - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;

V - subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;

VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;

VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;

Com o Decreto 2.494, de 10/2/1998, são estabelecidas as normas para oferta de cursos a distância. Nesse decreto tem-se a omissão da necessidade do Ministro da Educação em ouvir o Conselho Nacional de Educação, em relação às atividades de credenciamento e autorização. É atribuída ao Ministro a competência de definir, ou de regular, os critérios e indicadores de qualidade e de promover os atos de credenciamento das Instituições vinculadas ao Sistema Federal de Ensino.

O Decreto delega aos Sistemas de Ensino Estaduais a competência de credenciamento das instituições para ministrar os cursos a distância, sem ser respeitada a necessidade de consulta ao Conselho Nacional de Educação como determinado pela lei.

Em 9/7/2001 foi promulgado o Decreto 3.860, que trata da organização do Ensino Superior, revogando os Decretos 2.026/1996 e 2.306/1997. Em relação à avaliação, destaca-se a consolidação do INEP como o órgão que realiza a avaliação da educação superior, tanto que as três ações de avaliação⁸ que competiam às Secretarias do Ministério passaram para a jurisdição do Instituto. Há uma divisão de tarefas nas quais as Secretarias passaram a serem responsáveis pelo controle burocrático dos processos de credenciamento e reconhecimento das instituições, bem como a autorização e reconhecimento de cursos superiores. No decreto há previsão de quais aspectos devem ser avaliados, mas não se prevê qual/quais órgão/s deveria/m formular as diretrizes para essa avaliação. Os resultados da avaliação teriam o papel de subsidiar os processos de reconhecimento de Instituições de Ensino Superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

8 As ações são I - avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior; II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior; III - avaliação dos cursos superiores. A avaliação de programas de mestrado e doutorado continua sendo realizada pela CAPES.

As dúvidas, em relação à centralidade do INEP nos processos de avaliação, são dirimidas com o Decreto 3.879 de 1/8/2001 que “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do INEP”. No seu artigo 10º, define as atribuições da Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior, no inciso IV tem-se que é de competência dela “propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior”, caracterizando-se como agência executora.

O Estado Regulador: Governo Lula

No início do governo Lula há ratificação, com ligeiras modificações, da estrutura e funções do Ministério da Educação e do INEP. Quanto ao INEP, pelo Decreto 4.633/03 que *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do INEP*, reafirma-se que o Instituto tem por finalidade produzir e divulgar informações e estatísticas educacionais, continuando em destaque a função de avaliação especificada em: o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional (art. 1º, inc. II), a elaboração de recomendações decorrentes da avaliação para formular políticas (art. 1º, inc. V) e a coordenação do processo de avaliação dos cursos de graduação, (art. 1º, inc. VI).

Quanto à Educação Superior, o art. 10º prevê ser competência da Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior “propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, articulando-se com os sistemas federal e estaduais de ensino” (inc. IV) e definir parâmetros, critérios e mecanismos para a realização do Exame Nacional de Cursos – ENC e coordenar sua aplicação consolidando resultados e produtos (inc. V e VI).

No que diz respeito à Secretaria de Educação Superior (SESu) – *órgão específico e singular* dentro da estrutura do Ministério – pelo Decreto 4.791 de 22/07/2003, recebe a inclusão de um novo departamento: o de Supervisão do Ensino Superior. Em relação com a regulação, suas funções são: o cumprimento da legislação educacional (Art. 18º, inc. V), a definição de “diretrizes e instrumentos para credenciamento e reconhecimento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores (inc.III) e a organização e coordenação de atividades de comissões designadas para ações de supervisão do ensino superior; (inc. IV). Também deve gerenciar o sistema de informações e acompanhamento de processos relacionados à avaliação e supervisão (inc. VI) e tem a incumbência de “interagir com o CNE com vistas ao aprimoramento da legislação e normas do ensino superior, dos processos avaliativos, subsidiando, inclusive, aquele Conselho nas suas avaliações com vistas ao credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos” (inc.VII)”.

Pelo previsto no Decreto 4.791, o novo departamento realizaria tarefas atribuídas ao CNE (diretrizes), produzindo-se uma superposição de funções. Ainda, é relevante notar que, nesse período, estavam em desenvolvimento os trabalhos da Comissão Especial de Avaliação para elaboração de uma nova proposta de avaliação da educação superior. Assim, é mantida por um lado, a tendência do governo anterior de aumentar o poder do Ministério da Educação nas funções de regulação.

Pouco mais de um ano após a posse, e não sem árduas discussões (BARREYRO e ROTHEN, 2006) foi sancionada a lei 10.861/04 que estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A lei define que os resultados da avaliação institucional serão “referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior” (art. 2º, parágrafo único), definindo esses processos como sendo: “o credenciamento, sua renovação, a autorização o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação” (art. 2º, parágrafo único).

A lei estabelece que o INEP é a instituição encarregada da realização da avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes (art 8º), concentrando nesse órgão a realização de todas as avaliações.

O CNE apenas aparece mencionado como uma instância de consulta caso seja necessário aplicar as penalidades previstas na lei, tais como a suspensão de processos seletivos de cursos, cassação da autorização de funcionamento de instituições ou de cursos e advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável.

A lei 10.861/04 prevê que tais penalidades serão aplicadas pelo “órgão do MEC responsável pela regulação e supervisão da educação superior”, ou seja, a SESu, determinando desta forma, claramente, a divisão de tarefas: o INEP faz avaliações, a SESu exerce a regulação.

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) é um novo órgão criado pela Lei 10.861/04, vinculado ao Gabinete do Ministro e definido como “um órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES” (Art. 6.) cuja principal função é a de propor diretrizes para a realização das diversas atividades necessárias para a concretização das avaliações. A CONAES, na portaria de regulamentação do SINAES, adquire um detalhamento maior de suas funções, inclusive a de “analisar e aprovar os relatórios de avaliação, consolidados pelo INEP, encaminhando-os aos órgãos competentes do MEC” (Art. 3º, parágrafo único, inciso VI).

A Portaria MEC 2.051/04, que regulamentou o SINAES, previu novamente que a avaliação institucional é o referencial básico para o processo de credenciamento e reconhecimentos das instituições (art. 14º), mas as avaliações de instituições para ingresso no sistema (art. 17º) e a autorização de cursos de graduação (art. 22º), são de competência da SESu e da SEMTec (Secretaria de Educação Média e Tecnológica). Essas avaliações são guiadas pelas diretrizes estabelecidas pela CONAES a partir de propostas apresentadas pelas mesmas secretarias. Esses artigos da Portaria de regulamentação contradizem a própria lei que prevê, no art. 8º, que o INEP realizaria as

avaliações de instituições e cursos tanto com fins de autorização como de renovação.

Esse conflito, entre a lei e a sua regulamentação, dura até 9/11/2004 quando, por uma nova Portaria Ministerial (nº 3.643), o INEP é designado novamente para realizar todas as avaliações, revogando os artigos 17 e 22 da Portaria 2.051/04. Essas normas permitem entrever as divergências nos bastidores do governo Lula, em relação à função que a avaliação deveria atender⁹.

Na Portaria 2.051/04, o Departamento de Supervisão da Educação Superior (DESUP) da SESu, foi designado como responsável pela supervisão e regulação da educação superior, sendo que ao Conselho Nacional de Educação caberia a competência de determinar as diretrizes gerais para a regulação e supervisão (art. 1º). No artigo 4º, é reiterado que os processos de regulação e supervisão das IES e dos cursos “terão como referencial básico as avaliações realizadas pelo INEP”. No parágrafo 1º do art. 4º, especifica-se a base do trabalho do INEP: às diretrizes e resoluções do CNE, às diretrizes estabelecidas pela CONAES, bem como às diretrizes de regulação definidas pela SESu e pela SETEC. Detalham-se, logo, todos os procedimentos técnicos que o INEP deve realizar (avaliação *in loco*, constituição e divulgação de grupos e instituições, recolhimento de taxas, organização de cadastro de avaliadores, capacitação de avaliadores).

Os procedimentos descritos mostram claramente o caráter técnico do INEP e sua função executora de realizador de avaliações. Esse caráter é confirmado e aperfeiçoado no governo Lula, pela concentração de todas as funções de avaliação, não apenas o exame (ENADE), mas também as avaliações de cursos e instituições¹⁰, cujos resultados passam a ser considerados nas ações regulatórias de autorização, reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, bem como as suas renovações.

Assim, o “órgão responsável pela regulação” (SESu) estaria encarregado de receber os pedidos, encaminhar para a avaliação ao INEP e depois para o CNE, assim como aplicar as normativas decorrentes desse processo, e supervisionar seu cumprimento.

Em 09/5/2006, é promulgado o Decreto 5.773, nomeado pelo Ministério de *decreto ponte* entre avaliação e regulação. É revogado o Decreto 3.860/2001, que dispunha sobre a organização do ensino superior e regulamentava a Lei 9.131/95 nos aspectos relativos aos procedimentos da avaliação.

A norma explicita procedimentos para a educação superior dentro do Sistema Federal de Ensino, tratando especificamente das funções de regulação, supervisão e avaliação das Instituições e cursos e, pela primeira vez em toda a normativa analisa-

9 Ver ROTHEN E SCHUTZ (2005) e ROTHEN (2006).

10 Portaria MEC 398/05, Portaria MEC 2413/05.

da, explicando em que consistem essas funções. Assim, segundo o decreto, a regulação é realizada “por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições e cursos...” (art. 1º § 1). A supervisão é realizada para “zelar pela conformidade da oferta de educação superior com a legislação aplicável” (art. 1º §2º), ou seja, é o controle do cumprimento das normas. Já a avaliação é “referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior” (art. 1º §3º) para promover a melhoria de qualidade.

O “Decreto ponte”, também detalha as competências para essas três funções exercidas por diversos órgãos: MEC, CNE, INEP e CONAES, detalhando as obrigações de cada uma das três Secretarias do MEC que intervêm no processo: Secretaria de Educação Superior (SESu), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e Secretaria de Educação a Distância (SEAD). As três devem instruir processos de credenciamento de instituições e autorização de cursos de cada uma dessas áreas, como também propor diretrizes ao CNE para o INEP criar os instrumentos de avaliação, para o credenciamento das instituições e a autorização e reconhecimento de cursos. Também, as três devem aprovar os instrumentos elaborados pelo INEP e aplicar penalidades. O CNE continua com suas funções deliberativas: primeiro, sugerindo diretrizes e, depois, aprovando os respectivos instrumentos sobre credenciamento de instituições, recomendando e sugerindo, nos casos de elaboração de protocolos de compromisso e estabelecendo e aplicando penalidades, nos casos de avaliações insatisfatórias, e julgando recursos. Ressaltamos que essas tarefas sempre são de assessoramento ao Ministro e precisam da homologação deste. Ao INEP, segundo o Decreto, corresponde a função específica de realizar as avaliações (institucional, de cursos e dos estudantes) e de desenvolver seus instrumentos. No Decreto, a CONAES mantém as funções já determinadas pela lei 10.861/04: de meta-avaliação do SINAES, colocando sua visão sobre as diretrizes para elaboração dos instrumentos gerais e, também, em níveis mais específicos, referentes às tarefas do INEP, escolhendo áreas para aplicação do ENADE.

Considerações finais

A existência de 90% de instituições privadas e o fato de 70% das matrículas estarem nessas instituições são fatos incontestáveis no mapa atual da educação superior brasileira. As políticas de indução de ampliação do sistema pela via privada, iniciadas no governo FHC, implicaram no desenvolvimento de sistemas de avaliação, como estratégia de regulação (credenciamento, autorização e reconhecimento) desse sistema. Se durante o governo FHC houve uma proliferação desordenada de normativas que surgiam, segundo a necessidade do momento, para fins de regulação, no governo Lula houve embates que discutiram esse modelo de avaliação e resultaram na aprovação da Lei 10.861/04, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação

da Educação Superior. O SINAES incluiu algumas experiências anteriores de avaliação, metamorfoseadas: avaliação institucional, derivada do PAIUB, avaliação de cursos, derivada da Avaliação das Condições de Ensino e o ENADE, derivado do Provão, (BARREYRO e ROTHEN, 2006).

O *Decreto ponte*, nos termos do Ministério, realizou uma “faxina legislativa” revogando normativas do governo anterior e definindo as tarefas de avaliação, regulação e supervisão, distribuindo as responsabilidades nos diversos órgãos existentes.

Percebe-se que o processo levou para um deslocamento de funções exercidas pelo então CFE, para o MEC, implicando na criação ou transformação de órgãos já existentes. Eis o caso da SESu, que ganhou o Departamento de Supervisão do Ensino Superior, do INEP que se transformou numa agência especializada na realização de avaliações e da CONAES, órgão supervisor do SINAES, criado no governo Lula.

Evidencia-se, assim, a implantação de um modelo de regulação progressivamente centralizado no Ministério e nos processos de avaliação que, para executar essas funções, se vale da criação/transformação de agências cada vez mais especializadas. No governo Lula, a utilização da avaliação como um elemento de racionalidade no processo regulatório consolida-se e aumenta, haja vista a criação de avaliações específicas: institucional, de curso e dos estudantes, da sanção de uma lei federal, da criação de um órgão específico (a CONAES) e da concentração das avaliações no INEP, como uma agência especializada em avaliação.

A reforma do Estado brasileiro iniciada no governo FHC implicava a sua transformação num Estado regulador que exerceria sua função por meio de agências reguladoras específicas, com forte caráter técnico. No caso da educação superior, embora haja aumentado as funções de regulação, elas não ocorreram pela via de agências reguladoras, mas no próprio aparelho do Estado (órgãos de administração direta e indireta). Ao invés de se avançar na proposta descentralizadora, o próprio governo FHC começou a centralizar essas funções regulatórias no Ministério da Educação, tendência reforçada no governo Lula.

Assim, o Ministério da Educação, visando atender à função de regular e de controlar as Instituições, tem privilegiado a utilização da avaliação para cumprir com essa missão. A avaliação, pela sua vez, busca legitimidade sendo fortificada tecnicamente pela especialização e a profissionalização.

Referências bibliográficas

- BARREYRO, Gladys Beatriz. *Mapa da privatização da educação superior*. MEC-INEP, 2006 (no prelo).
- BARREYRO, Gladys Beatriz & ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*. Campinas, Volume 27, n. 96 - Especial. p. 955-977, out., 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO Maria Sylvia Zanella de (org.) *Direito regulatório. Temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- CUNHA, Luiz Antônio. Políticas para o ensino superior: do Geres à LDB. *Sociedade & Estado*, Brasília, v. 12, n. 1, jan./jun. 1997, p. 57-83.
- FELIX, Luzia Penha Mousse. A educação como bem público. Perspectivas da regulação do ensino superior no estado de parceria. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/educacaocomobempublico.pdf>, acesso em 10 set. 2006.
- LAURELL, Asa Cristina. *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995
- NUNES, Edson (2002). *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*. Brasília: MEC-INEP.
- ROTHEN, J. C. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. In: João dos Reis Silva Jr, João Ferreira de Oliveira; Deise Mancebo. (Org.). *Reforma Universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas/SP: Alinea, 2006, p. -117.
- ROTHEN, J. C.; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação In: 28ª Reunião Anual da Anped: 40 Anos de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro: ANPED, 2005. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/28/textos/gt11/gt11195int.doc>>
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 3ª. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1996.
- SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. *LDB e educação superior: estrutura e funcionamento*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 2001.
- SILVA JR, João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da Educação Superior no Brasil - Reformas do Estado e Mudanças na Produção*. 2ª. ed. Revisada. São Paulo: EDUSF/ Cortez, 2001.

Legislação

BRASIL. Decreto 83.857, de 15 de agosto de 1979. Delega competência ao Ministro da Educação e Cultura para conceder reconhecimento de cursos e praticar outros atos.

BRASIL. Decreto 1.472, de 28 de abril de 1995. Dá nova redação ao caput do art. 13 do Decreto nº 1.303, de 8 de novembro de 1994.

BRASIL. Decreto 1.845, de 28 de março de 1996. Delega competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, para a prática dos atos que menciona.

BRASIL. Medida Provisória 1.159 de 26 de outubro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 1.917, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Decreto 2.146, de 14 de fevereiro de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos art. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

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

BRASIL. Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº 9.394/96).

BRASIL. Decreto 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto *no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*.

BRASIL. Lei 9.638, 20 de maio de 1998. Cria a Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDCT, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 9.870, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências.

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

BRASIL. Decreto 3.864, de 11 de julho de 2001 Acresce dispositivo ao Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições.

BRASIL. Decreto 3.879, de 1 de agosto 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 3.908, de 4 de setembro de 2001. Dá nova redação ao § 3º do art. 10 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições.

BRASIL. Decreto 4633 de 21 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 4.791 de 22 de julho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

BRASIL, MEC. Portaria 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

BRASIL, MEC. Portaria 3.643, de 9 de novembro de 2004. Institui modelo de gestão para administração dos processos de avaliação e regulação das instituições e dos cursos de educação superior do Sistema Federal de Ensino Superior.

BRASIL. Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.