

# A influência dos organismos internacionais na avaliação da educação superior brasileira

Marconi Neves Macedo<sup>1</sup> 

Maria Arlete Duarte de Araújo<sup>1</sup> 

## RESUMO

O presente artigo objetiva analisar como as narrativas de organismos internacionais sobre a educação superior e sua avaliação foram absorvidas no Brasil com a aprovação do SINAES. A análise foi feita em três seções: a primeira, analisa os documentos de organismos internacionais publicados, desde 1987, procurando destacar a concepção sobre educação superior e avaliação; a segunda, discute os diferentes ciclos de avaliação da educação superior no Brasil até o surgimento e modificações do SINAES; a terceira, evidencia o alinhamento do SINAES às diretrizes dos organismos internacionais com a incorporação de princípios e medidas relativas à estruturação da educação superior e sua avaliação. O artigo conclui que as mudanças incorporadas ao SINAES, a partir de 2017, acabaram por conferir à educação um tratamento de mercadoria em detrimento da sua condição de direito.

## PALAVRAS-CHAVE

organismos internacionais; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior; mercantilização da educação superior.

---

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

## *THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL BODIES ON THE EVALUATION OF BRAZILIAN HIGHER EDUCATION*

### ABSTRACT

This article aims to analyze how the narratives of international organizations about higher education and its evaluation were absorbed in Brazil with the approval of SINAES. The analysis was made in three sections: the first, analyzes the documents of published international organizations, since 1987, seeking to highlight the concept of higher education and evaluation; the second, discusses the different cycles of evaluation of higher education in Brazil until the emergence and modifications of SINAES; the third shows the alignment of SINAES with the guidelines of international organizations with the incorporation of principles and measures related to the structuring of higher education and its evaluation. The article concludes that the changes incorporated into SINAES, starting in 2017, ended up giving education a treatment of merchandise to the detriment of its right status.

### KEYWORDS

international organizations; National Higher Education Assessment System; mercantilization of higher education.

## *LA INFLUENCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES EN LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA*

### RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar cómo las narrativas de organismos internacionales sobre la educación superior y su evaluación fueron absorbidas en Brasil con la aprobación del SINAES. El análisis se realizó en tres apartados: el primero, analiza los documentos de organismos internacionales publicados, desde 1987, buscando resaltar el concepto de educación superior y evaluación; el segundo, discute los diferentes ciclos de evaluación de la educación superior en Brasil hasta el surgimiento y modificaciones del SINAES; el tercero muestra el alineamiento del SINAES con los lineamientos de los organismos internacionales con la incorporación de principios y medidas relacionados con la estructuración de la educación superior y su evaluación. El artículo concluye que los cambios incorporados al SINAES, a partir de 2017, terminaron por darle a la educación un tratamiento de las mercancías en detrimento de su carácter de derecho.

### PALABRAS CLAVE

organismos Internacionales; Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior; mercantilización de la educación superior.

## INTRODUÇÃO

Com o fim da bipolarização mundial nos últimos momentos da década de 1980, passaram a ser propostas, em escala global, soluções de ordem gerencial para o campo da administração pública, consignadas no Consenso de Washington. As características mais essenciais dessa guinada foram duas vertentes de um mesmo movimento: o encerramento de monopólios estatais e a inclusão da iniciativa privada na cadeia de atividades dos serviços públicos, ampliando a influência do mercado sobre o atendimento dos interesses da coletividade (Bresser-Pereira, 1991).

Nesse contexto, organismos internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) categorizam, em diversos documentos, a educação como uma mercadoria (serviço) que estaria sujeito às regras comerciais da OMC, essencial à internacionalização da educação superior.

Com essa compreensão, a avaliação da educação superior passa a ser objeto de diretrizes difundidas no cenário internacional e que passam a ser acolhidas por diversos países, especialmente aqueles em desenvolvimento, visto que o ambiente interno dos Estados é o destino das diretrizes elaboradas pelos organismos internacionais. Estes passam a relacionar, na reestruturação dos seus sistemas educacionais, a capacidade de financiamento do Estado à qualidade dos processos de avaliação.

O Brasil, acompanhando o movimento mundial de implantação do modelo neoliberal de Estado, inspirado por uma perspectiva gerencial baseada na avaliação das atividades e desempenho na prestação dos serviços públicos, passa a incorporar as orientações emanadas desses organismos internacionais de modo progressivo, inclusive na avaliação da educação superior em nível de graduação, especialmente pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou e estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), atendendo muito mais a uma lógica de mercado — de competição — do que a uma lógica de reflexão sobre a melhoria do serviço ofertado.

Assim, a avaliação entendida sob esse ponto de vista de acolhimento dos encaminhamentos internacionais foca em critérios de caráter objetivo e aferíveis quantitativamente, como a titulação do corpo docente, sua produção acadêmica, seu regime de trabalho, bem como o rendimento do corpo discente em exames externos promovidos por agentes estatais ou seus delegados, além de empregabilidade, aproximação do mercado, estrutura física, dentre outros elementos (Petrillo, Tomazeti Neto e Damasceno, 2014).

Esse fenômeno gera, dentre outros, dois efeitos negativos importantes:

- a homogeneização dos processos formativos de graduação em escala mundial, o que acaba por mitigar as características de cada nacionalidade nos seus próprios sistemas educacionais;
- a visualização da educação superior, por parte daqueles que a realizam, como um processo produtivo indiferentemente a qualquer outro setor.

Esses dois efeitos acabam por embotar, na educação superior, o aprofundamento na diversidade das suas dimensões filosófica, imprescindível para a adequada formação da pessoa, e política, elemento necessário para a formação de cidadãos conscientes. Isso, em razão do foco excessivo em uma dimensão técnica, de formação profissional, orientada fundamentalmente pelas necessidades mercadológicas, como se a resposta ao mundo produtivo fosse o propósito filosófico, político e técnico mais relevante da formação superior.

Nos últimos anos, cronologicamente associada à publicação de várias diretrizes dos organismos internacionais para a educação superior, percebeu-se uma acentuada mudança no SINAES com alterações normativas tanto na dimensão dos decretos presidenciais e das portarias regulamentares como da instrumentalização do sistema, tendo ficado de fora das alterações apenas a dimensão legal. Essas alterações tiveram implicações diretas na forma como a educação é concebida e, por conseguinte, o seu processo avaliativo.

Em face disso, é pertinente investigar como as recomendações dos organismos internacionais se materializaram na mudança do SINAES — na forma de diretrizes relativas aos seus critérios e sistemática de avaliação e de que modo as mudanças contribuíram para a mercantilização da educação superior.

O artigo está estruturado, além desta Introdução, da seguinte forma: inicialmente, abordou-se de modo sistêmico as diretrizes oriundas dos organismos internacionais com foco na avaliação da educação superior; em segundo lugar, discutiu-se a evolução da normativa brasileira de avaliação da educação superior para evidenciar o sentido das mudanças ocorridas ao longo do tempo; em terceiro, analisou-se o alinhamento do SINAES com as diretrizes internacionais; e, em último lugar, teceram-se considerações sobre os efeitos desse alinhamento sobre a consolidação da educação como mercadoria em detrimento de sua condição de direito e sobre a política pública de avaliação da educação superior brasileira.

## A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NAS NARRATIVAS DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Inaugurando a discussão sobre a avaliação da educação superior, a OCDE propõe a discussão sistêmica da educação superior em escala internacional no livro *Universities under scrutiny*, desenvolvido sob os auspícios de William Taylor para a OCDE em 1987 (Taylor, 1987).

O primeiro elemento discutido é a “crise” das universidades nos países membros da OCDE, introduzindo na discussão da educação superior elementos como a empregabilidade. Já no segundo capítulo, apresentam-se missões e agenda para as universidades, em 10 papéis e funções, a exemplo do ensino, das bolsas e da pesquisa. A identificação dos elementos de crise aponta um caminho em direção à flexibilização de iniciativas sob a responsabilidade do Estado na regulação da educação superior.

A educação superior é vista sob uma perspectiva essencialmente econômica, voltada à formação profissional em detrimento das dimensões filosófica e política.

Isso indica que a OCDE concebe a educação como engrenagem do processo produtivo e, portanto, mercadoria, em detrimento da perspectiva da educação como um direito (bem acessível por meio da oferta de serviço público gratuito), fato que não é de se estranhar diante do propósito desse organismo internacional (Rizvi e Lingard, 2012).

Endossando a narrativa da OCDE, o BM lança o documento *Higher education: the lessons of experience* (1994). O documento apresenta critérios para futuros empréstimos, traduzidos em condicionamento do resultado direcionado ao crescimento ou desenvolvimento econômico. Esse documento, resultado de uma análise de 1992, concluía que os empréstimos realizados pelo organismo haviam sido mais bem sucedidos em situações nas quais os projetos de investimento desenvolveram iniciativas de intervenção em subsetores produtivos, em um sentido utilitário. Ao final, essa visão se consolida com o registro de que o organismo tem providenciado financiamento para as instituições de educação superior (IES) em uma base de competitividade, como já fazia à época em diversos países, dentre eles o Brasil (World Bank, 1994).

Em 2000, o BM publica o documento *Higher education in developing countries: peril and promise*. Mesmo argumentando sobre a importância da educação superior para o fortalecimento da gestão e a redução da pobreza nesses países, não avança para as dimensões de ordem filosófica e política na discussão da avaliação da educação superior. O interesse público na educação superior é atribuído ao efeito que o incremento dos anos de educação provoca no aumento dos salários em geral e ao acréscimo de produtividade que ele provoca em uma sociedade nacional, na perspectiva macroeconômica (World Bank, 2000).

Já em 2003, o documento *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education* ressalta o apoio que o BM dá às iniciativas de educação superior desde 1963, fazendo especial referência ao apoio que conferiu aos esforços de vários países para empreender reformas na educação terciária. A mudança da expressão de referência nos documentos do BM de “educação superior” para “educação terciária” está alinhada à mercantilização do setor da educação superior, pois a atuação do organismo nesse setor tem dois eixos norteadores, quais sejam: diferenciação institucional e diversificação de fontes de financiamento (World Bank, 2003).

Nesse sentido, para acomodar especialmente o primeiro dos eixos, é necessária uma nova expressão que permita a concepção de IES de um modo descolado da concepção das universidades, fortemente atreladas à ideia da oferta da educação superior como um direito. Assim, o BM atua no sentido de influenciar a mercantilização do setor a partir de três dimensões: financiamento, avaliação e relações público-privadas (Mota Júnior, 2019).

Surge, então, a preocupação de novos mecanismos de garantia da qualidade no mercado global com menor foco nos elementos tradicionais, a exemplo da qualificação do corpo docente e dos critérios de seleção de discentes, e maior nas competências e habilidades técnico-profissionalizantes adquiridas pelos egressos durante o processo formativo.

Assim, fica clara a exortação aos Estados para atuação no sentido de estabelecerem um sistema de avaliação de fim regulatório verticalizado que dê conta

da diversificação institucional — acolhendo órgãos menos custosos alternativos às universidades — e de um sistema de financiamento também verticalizado que dê conta da alegada necessidade de diversificação de fontes de recursos — criando programas estatais de financiamento ou articulando aportes financeiros para diferentes situações (World Bank, 2003).

A criação da OMC, em 1994, está articulada com esse movimento do BM tanto do ponto de vista cronológico quanto do ponto de vista do conteúdo. Nesse novo cenário comercial multipolarizado, o *Global agreement on trade of services* inclui a educação, inclusive a superior, no rol de mercadorias internacionalmente comercializáveis (Abreu, 2005; Maués e Bastos, 2016).

Essa regulamentação se destina a estruturar e estabelecer prioridades conforme demandado pela “economia do conhecimento”, a partir de uma concepção que entende a educação primariamente como motor do crescimento econômico. Isso, especialmente em razão do impacto que a qualificação profissional e a pesquisa têm no setor produtivo, com o potencial e perigoso efeito de transformar a educação de um direito em um mero serviço comercializável (Borges, 2009).

Estendendo o raciocínio sobre a questão do financiamento, a narrativa da OMC influencia a gestão das IES no sentido do acolhimento da lógica empresarial e, especialmente, de viabilizar a captação de recursos inclusive no mercado de valores e futuros, o que certamente provoca efeitos importantes na sua condução. Esse viés, por sua vez, gera uma inclinação por indicadores de avaliação de qualidade típicos da gestão empresarial produtora de mercadorias, que são insuficientes para captar a realidade complexa da gestão pública garantidora de direitos.

Essa visão de mercado da OMC se articula com as visões da OCDE e do BM, ratificando fundamentos nas discussões sobre as políticas de educação superior. Mais que isso, expressões como “redução do aporte de recursos públicos”, além de “adoção de práticas empresariais” e “busca por fontes alternativas de recursos”, estão presentes nos fóruns da OCDE, do BM e da OMC.

Assim, a avaliação para regulação exercida por cada Estado regulador, respaldado constitucionalmente no modelo de inspiração neoliberal, encontra fundamento no disfarce de uma suposta preocupação com a qualidade em face da proliferação das chamadas “fábricas” de diploma. Suposta porque, mais uma vez, os órgãos se dedicam a otimizar a circulação de riquezas por meio do comércio, em uma abordagem alinhada à sua natureza econômica e não à preocupação com abordagens setoriais específicas que precisam ir além dessa abordagem.

A circulação e articulação das ideias relativas à educação superior entre os diferentes organismos internacionais também contempla a participação da UNESCO, de origem humanitária. Em 1995, a UNESCO publica o *Strategies for change and development in higher education: policy paper on higher education*, cujo conteúdo apresenta semelhanças importantes com o já mencionado documento lançado pelo BM em 1994. Identificando tendências na educação superior, trata de restrições de financiamento e de recursos e da diversificação de estruturas e formas, adicionando discussões sobre a expansão quantitativa e o desenvolvimento da internacionalização. Em seguida, insere a educação superior em um contexto de mudanças no mundo, destacando os imperativos de desenvolvimento econômico e tecnológico que de-

mandam a relação da educação superior com o surgimento de novas estratégias. Em uma nova visão, destaca três elementos, quais sejam:

- a relevância/pertinência do ponto de vista da dimensão produtiva e do trabalho;
- a qualidade da educação superior;
- a internacionalização da educação superior no sentido da cooperação para o acesso ao conhecimento e trabalho conjunto em prol da excelência acadêmica.

O documento se encerra com a apresentação de um “roteiro da UNESCO” para a educação superior composto de quatro dimensões: a ampliação do acesso e da participação, a busca por uma fonte de recursos mais ampla, o fomento à relevância/pertinência e qualidade e a expansão da cooperação internacional. O alinhamento cronológico desse documento com os do BM e da OMC, e também de conteúdo com o do BM, é difícil de passar despercebido (UNESCO, 1995).

Posteriormente, a UNESCO promoveu a Conferência Mundial sobre Educação Superior, entre 05 e 09 de outubro de 1998, tendo como um dos seus principais produtos o documento *World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: vision and action*. Dos seus dezessete artigos, dois chamam a atenção pela similaridade com o conteúdo até aqui evidenciado:

- o artigo 13, que trata do “fortalecimento da gestão e do financiamento da educação superior” por meio do planejamento e análise de política apropriados;
- artigo 14, que trata do “financiamento da educação superior como um serviço público” por meio da manutenção do suporte público para a educação superior e pesquisa conjugado com envolvimento entre os setores público e privado (UNESCO, 1998).

Por meio desse documento, a UNESCO formula diversas proposições dirigidas à educação superior, articulando regulação e avaliação diretamente com a discussão da qualidade. O documento diz explicitamente que a educação superior de qualidade não pode estar dissociada da avaliação e da regulação (Polidori, 2009). Assim, no discurso do organismo é pressuposto para a qualidade o estabelecimento de critérios, a partir do exercício pelo Estado da função regulatória, de um processo de avaliação que viabilize a aferição do atendimento desses critérios (Mello, 1991).

Outro produto importante desse evento é o seu documento de trabalho, que identifica quatro temas centrais para o endereçamento das ações propostas pela organização para a sociedade internacional:

- pertinência;
- qualidade;
- financiamento e gestão;
- cooperação.

O próprio documento relaciona-os, respectivamente, com o atendimento das necessidades do mundo do trabalho, a avaliação interna e externa, o binômio recursos-autonomia e a atuação conjunta em um ambiente de internacionalização (UNESCO, 1999).

Em 2009, a UNESCO promove mais uma conferência mundial sobre educação, consolidando seus encaminhamentos na *World Declaration on Higher Education: the new dynamics of higher education and research for societal change and development*. O primeiro aspecto que chama a atenção, na Introdução, é a referência às diversas pressões sob as quais se encontra a educação superior na sociedade do conhecimento, no sentido de prover liberdade acadêmica, trabalho qualificado e boa governança, dentre outras exigências (UNESCO, 2009).

Desse modo, embora a UNESCO pareça se encaminhar para uma divergência dos demais órgãos em razão de sua origem humanitária e por reconhecer a educação como um bem público, o aprofundamento da análise da sua narrativa evidencia que o organismo considera a educação superior como um insumo para o mundo produtivo. Assim, ao propor a avaliação em direção à excelência, relaciona-a com a relevância e pertinência para a produção econômica, estimulando o acolhimento de organizações privadas no segmento e defendendo que o papel do Estado esteja ligado à cooperação internacional, ao financiamento em escala internacional e à regulação das organizações privadas, no mesmo sentido mercantilizador da OCDE, do BM e da OMC.

Após essa sistematização, é possível perceber que há, entre os organismos internacionais, um discurso homogêneo e afinado sobre a educação superior e sobre a sua avaliação, com potencial de influenciar fortemente os diversos países, especialmente aqueles em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, dado que os Estados constituem o ambiente natural de materialização das normas internacionais.

## A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A política pública de avaliação da educação superior no Brasil pode ser classificada em ciclos sucessivos:

- o primeiro, de 1983 a 1992, caracterizado por várias iniciativas de organização de um processo de avaliação, com a existência de avaliações isoladas de caráter não nacional, a exemplo do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU);
- o segundo, de 1993 a 2003, focado na formulação de políticas e substanciada no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e marcado pela consolidação da proposta governamental do Exame Nacional de Cursos e do Provão (ENC/Provão);
- o terceiro, de 2004 aos dias atuais, denominado SINAES.

No primeiro ciclo de avaliação, a educação superior era concebida como serviço público, a partir do debate conduzido pelas universidades públicas para compreender como ocorreu a reforma universitária implantada pelo governo militar por meio da Lei n.º 5.540/1968. Em meio a essas iniciativas, foram criados a Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior (CNRES), em 1985, e o Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior (GERES), em 1986, bem como realizaram-se debates sobre a avaliação do ensino superior, entre 1987

e 1988, no intuito de compor uma política pública para o tema e o setor. A partir disso, foram produzidos documentos que sugeriram a diversificação institucional, sua hierarquização, a flexibilidade curricular a partir de demandas do mercado de trabalho e o condicionamento do financiamento, inclusive público, ao atingimento de metas. Esses encaminhamentos provocaram fortes reações do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e do Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES/SN), que se manifestaram essencialmente por meio de documentos durante o ano de 1988 com o intuito de oferecer uma visão oposta, de crítica a esses encaminhamentos (Weber, 2010).

O segundo ciclo de avaliação, curto, buscava discutir a crise nas universidades brasileiras. Nesse cenário, surge a Comissão Nacional de Avaliação, criada pelo Ministério da Educação por meio da Portaria n.º 130, de 14 de julho de 1993, com a finalidade de estabelecer diretrizes, viabilizar e implementar o processo de avaliação institucional das universidades brasileiras. Dentre os desdobramentos da ação dessa Comissão, uma iniciativa importante foi a criação do ENC, que ficou conhecido como “Provão do MEC”, por meio da Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Em seguida, surge o PAIUB, por meio do Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, que detalha o processo de avaliação das IES com foco na qualidade da educação fornecida, especialmente no nível de graduação, pois delegava à Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) o estabelecimento dos critérios para avaliação dos cursos de mestrado e doutorado.

Logo em seguida, a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), revoga a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 — primeira LDB. Nessa normativa, constitui elemento positivo a preocupação com a avaliação do rendimento escolar como meio para a definição de objetivos e alcance da qualidade no ensino (art. 8º, VIII); por outro lado, a indicação de “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas” como instrumentos a subsidiar o “aprimoramento da qualidade e a expansão” da educação superior (art. 70, IV) estabelece na norma uma forte relação com a avaliação quantitativa e de mensuração, voltada para fins regulatórios, deixando de evidenciar as dimensões qualitativa e formativa, voltadas para a melhoria do processo educativo.

Poucos meses depois, atendendo às pressões do setor privado, o Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997, estabelece a diversificação das instituições de educação superior: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; e institutos superiores ou escolas superiores.

Passados pouco mais de dois anos, a Lei n.º 9.870, de 23 de novembro de 1999, de modo inaugural no sistema brasileiro de educação superior, viabiliza a participação de entidades privadas com fins lucrativos, inclusive de capital aberto, o que amplia significativamente as possibilidades de participação da iniciativa privada. Esse fato traz novas preocupações com a regulação e a avaliação, que se tornam os únicos recursos aptos a evitar que os interesses lucrativos dessas organizações possam distorcer o processo formativo educacional ofertado.

Assim, percebe-se que a reforma educacional gestada na década de 1990, no Brasil, incluída a da educação superior, é marcada por uma orientação econômica neoliberal com a incorporação de princípios, diretrizes e arranjos organizacionais

que minimizam o papel do Estado na promoção direta da educação superior e abrem espaços cada vez mais amplos para uma redefinição dos atores vinculados ao mercado educacional privado. Essa mudança é fácil de perceber, especialmente diante das matrizes de ampliação do acesso e da avaliação acolhidas pela Lei n.º 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que através de um processo de descentralização do papel do Estado abre espaço para um viés mercadológico na condução da educação superior. Mais que isso, a descentralização da política de educação superior não tem tido o condão de desburocratizar ou autonomizar as instituições de ensino, mas de retirar uma parte das competências do Estado e transferi-las para os sujeitos envolvidos no processo, sob a regulação e fiscalização do Estado (Lima e Mendes, 2006).

Alguns anos mais tarde, no intuito de qualificar e robustecer esse sistema avaliativo e regulatório, especialmente em razão do efeito de expansão das instituições privadas com a Lei n.º 9.870/1999, o terceiro ciclo é inaugurado com a promulgação da Lei n.º 10.861 de 14 de abril de 2004.

É criado, então, o SINAES, destinado à graduação brasileira, reunindo as ideias da avaliação institucional, oriunda do PAIUB, da avaliação de cursos, originada da avaliação das condições de ensino, e da avaliação dos discentes, materializada no “Provão”. O sistema foi regulamentado pelo Decreto n.º 5.773/2006, conhecido como “decreto-ponte”, que organizou uma “faxina legislativa” na normativa regulamentadora, revogando decretos pulverizados anteriores e definindo competências e tarefas de avaliação, regulação e supervisão (Barreyro e Rothen, 2007).

Com o objetivo de conciliar a necessidade da avaliação regulatória, em razão da forte presença das IES privadas, com a avaliação formativa/emancipatória, em nível de política de Estado, a lei acaba por causar ambiguidade na definição do propósito da avaliação e, por consequência, dos critérios e procedimentos a serem adotados para a sua realização. A tentativa de inclusão da visão formativa e emancipatória no sistema de avaliação, contudo, já constituía um avanço em face da perspectiva regulatória exclusiva que caracterizava as iniciativas de avaliações anteriores (Haas, 2017; Rothen, 2019).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, nos termos da lei que o criou,

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. (Brasil, 2004, grifo nosso)

A concepção do SINAES tem como foco central a avaliação institucional, que se constitui no processo de reflexão coletiva destinado a avaliar a instituição de forma global (Polidori, 2009), levando em consideração os vários elementos que formam a instituição educacional a partir de sua própria proposta político-pedagógica

de atuação, visando ao auxílio na tomada de decisões a partir do diagnóstico da realidade institucional (Paraná, 2010).

Composto da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, o sistema reconhece, ao menos normativamente, a importância em assegurar que as avaliações institucionais interna e externa considerem “a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos”, “o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos”, “o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos” e “a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações” (Brasil, 2004).

O destaque é que os resultados desse processo avaliativo, no âmbito do processo de regulação, são fatores condicionantes para o credenciamento e reconhecimento das instituições, ou seja, para a regularidade do seu funcionamento (Brasil, 2004).

A lei criou, ainda, um órgão destinado a conduzir o processo de avaliação dos cursos superiores de graduação brasileiros, qual seja, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A esse órgão, cujas competências foram atribuídas pela própria lei, competem as funções de coordenação e de supervisão das atividades desempenhadas no âmbito do SINAES (Brasil, 2004).

Entretanto, embora não tenha sofrido nenhuma alteração na sua dimensão legal, o SINAES sofreu dezenas de modificações nas suas dimensões regulamentar e instrumental que caminharam no sentido de acomodar os interesses das instituições privadas de educação superior, especialmente as com fins lucrativos, que passaram da inexistência nominal em 1999 — até a Lei n.º 9.870 (1999), só podiam existir entidades mantenedoras sem fins lucrativos, embora, na prática fossem lucrativas —, ao domínio de aproximadamente 50% das matrículas decorridos 20 anos (Brasil, 2017a).

Essa análise evolutiva, quando comparada às narrativas dos organismos internacionais, apresentadas na seção anterior, parece caminhar em um mesmo sentido, o que demanda um esforço de reflexão para analisar o grau de influência das diretrizes dos organismos internacionais na normativa de avaliação brasileira, objeto da seção seguinte.

## ALINHAMENTO DO SINAES COM AS NARRATIVAS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

A análise do alinhamento do SINAES com as diretrizes oriundas dos organismos internacionais sobre a educação superior e sua avaliação é importante para evidenciar que, na prática, a inserção da avaliação na agenda e a formulação de soluções para o atendimento das necessidades identificadas pelos diferentes atores educacionais têm sido cada vez mais internacionalizadas.

No sentido indicado pelos documentos *Higher education: the lessons of experience*, de 1994, do Banco Mundial, e *Strategies for change and development in higher*

*education: policy paper on higher education*, de 1995, da UNESCO, ambos já mencionados, as modificações instituídas pela evolução da normativa brasileira estão alinhadas com essas diretrizes na direção do estabelecimento de uma realidade competitiva alinhada ao mercado e orientada pelo ranqueamento das instituições (Hood, 2004; Rothen, 2019).

Esse fenômeno pode ser reconhecido como regulação transnacional, que se caracteriza pela influência do conjunto de produtos dos fóruns consultivos e decisórios internacionais, a partir de compreensões originadas dos países centrais, que terminam por ser absorvidos em nível nacional, geralmente por meio do estabelecimento de programas de cooperação e desenvolvimento que acabam por ser aplicados de maneira uniforme entre os diversos países periféricos (Carneiro e Novaes, 2009).

O sentido desse alinhamento que enseja a transnacionalização da educação superior é a abertura desse mercado para a entrada do capital internacional, apontando para uma mercantilização do setor no Brasil, o que acaba por secundarizar os propósitos sociais da educação e o seu tratamento como direito, subvertendo na prática o tratamento que deveria ser dado a ela (Haas, 2017).

O alinhamento da normativa brasileira às diretrizes internacionais sobre o que deve ser a educação superior para a sociedade se evidencia no fato de que os documentos *World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: vision and action*, de 1998, da UNESCO, e *Higher education in developing countries: peril and promise*, de 2000, do BM, foram balizas relevantes para a elaboração da Lei n.º 10.172/2001, o primeiro Plano Nacional da Educação brasileiro. Dentre os compromissos estabelecidos por esse Plano, era competência da União a instituição de um sistema nacional de avaliação para a educação, inclusive superior (Brasil, 2001), o que foi materializado por meio do SINAES.

Compreendendo que esse fenômeno está disseminado e não aparece apenas em âmbito legal, cabe menção ao Decreto n.º 5.773, de 09 de maio de 2006, que foi denominado “decreto-ponte” por inaugurar, no âmbito normativo, a união entre avaliação e regulação, além de contemplar a supervisão. O seu art. 1º, § 3º, estabelecia que a avaliação da educação superior definida pelo SINAES passava a ser o referencial básico para as atividades de regulação e de supervisão pelo Poder Público, com o objetivo de promover a melhoria de sua qualidade.

Para isso, esse decreto promoveu a revogação de diversos outros decretos, estabelecendo, em linhas gerais, a competência normativa do Chefe de Governo — Presidente da República —, as competências do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Educação (CNE), da CONAES e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no âmbito da avaliação da educação superior, em alinhamento com as suas naturezas organizacionais e com a normativa legal de referência, qual seja, a lei que criou o SINAES.

De modo geral, então, constata-se a influência dos organismos internacionais na conformação de um sistema de avaliação que atribui ao Estado a preponderância de função regulatória sobre a sua função de provedor direto e acolhe diversos formatos de IES em atendimento à demanda de diversificação e flexibilização feita pelas instituições privadas. Outros aspectos importantes foram a estabilidade e a

previsibilidade trazidas pelo SINAES, que contribuíram para conferir segurança à atuação das IES, demanda especialmente das privadas.

Outro regulamento importante foi o Decreto n.º 5.786, de 24 de maio de 2006, que estabeleceu requisitos para a composição dos centros universitários — um mínimo de regime de trabalho dos docentes e de titulação mínima — e competências relevantes — criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes —, criando uma situação organizacional bastante desejável para além do normativamente permitido para as IES do tipo “faculdade”.

Essa normativa atendia, de modo indireto, às orientações da OCDE e do BM no sentido da flexibilização e da autonomização das IES, inclusive as privadas, explorando de modo extensivo o postulado constitucional da autonomia universitária.

Na perspectiva do presente artigo, merece registro o Decreto n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007, que, em linhas gerais, incrementava a previsibilidade do processo de avaliação, o que contribuía para o pleito de mais “segurança jurídica” ostentado pelo setor privado. Essa medida favorecia a perspectiva de profissionalização da gestão, defendida pelo BM, bem como atendia à previsibilidade demandada pelas atividades comerciais, em alinhamento com a perspectiva da OMC.

O Decreto n.º 8.142, de 21 de novembro de 2013, também importante, entre outras providências, evidenciava a questão do financiamento, defendendo que o MEC adotasse motivadamente providências acauteladoras no exercício das suas funções de regulação e de supervisão em caso de risco iminente ou ameaça aos interesses dos estudantes ou para assegurar a higidez dos programas federais de acesso e incentivo ao ensino, a exemplo dos Programas “Financiamento Estudantil” (FIES) e “Universidade para Todos” (PROUNI). Os dois programas são exemplos de iniciativas importantes no sentido de concretizar as diretrizes de diversificação do financiamento oferecido pelo Estado à educação superior, nos termos das recomendações da OCDE e do BM.

Fechando a análise da dimensão regulamentar, a segunda versão do “decreto-ponte” revogou todos os decretos mencionados, tendo sido trazida pelo Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que indicava uma acentuação da inclinação pelos interesses das instituições privadas de ensino superior de maior porte, a exemplo:

- da modificação na exigência na composição do quadro de docentes no sentido de uma menor exigência de titulação e de regime de trabalho, o que acaba por minorar a folha de pagamento de pessoal;
- da possibilidade de atendimento às exigências de oferta de acervo bibliográfico em meio digital;
- da ampliação das possibilidades de dispensa da avaliação in loco;
- da facilitação da transferência de manutenção.

Esses aspectos fazem com que a educação superior se encaminhe mais evidentemente em direção à mercantilização e, conseqüentemente, no atendimento das diretrizes dos organismos internacionais, especialmente da OCDE, do BM e da OMC.

Na dimensão instrumental, a Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, MEC, que criou o sistema “e-MEC”, na sua primeira versão, foi a primeira

grande sistematização procedimental do processo avaliativo e dos seus efeitos na regulação e na supervisão estatais. Assim, o fluxo do sistema avaliativo estabelecido pelo SINAES foi acolhido pela criação do sistema “e-MEC”, que passou a permitir um acompanhamento mais detalhado de todas as IES do sistema federal no país — as IES mantidas pelos governos estaduais, federais ou distrital não eram obrigadas a aderir ao SINAES.

Os momentos iniciais de funcionamento do sistema geraram intensos debates no setor, motivados especialmente pela iniciativa privada, especialmente sobre dificuldades na sua operação e sobre a burocratização do processo avaliativo que, apesar de esperada, mitigava a liberdade das IES em razão de oferecer uma plataforma mais elaborada de controle (Fagundes, 2010).

No dia 29 de dezembro de 2010, decorridos 3 (três) anos da primeira versão da Portaria Normativa n.º 40/2007-MEC, sua segunda versão é publicada no Diário Oficial da União, em um ato que foi classificado como “republicação por incorreção”. Dentre as alterações na redação dos dispositivos, a mais relevante foi a revogação do art. 35, que estabelecia que o início do processo se dava com a atribuição de conceito preliminar, sendo as demais de ajuste essencialmente procedimental. Além da revogação de dispositivos da primeira versão da portaria, foi feita a revogação de nada menos que 110 (cento e dez) outras portarias, avançando agudamente no processo de consolidação da normativa sobre o processo de avaliação da educação superior.

Essas medidas atendiam às pressões das IES privadas, contribuindo para a flexibilização defendida por todos os organismos internacionais mencionados no presente trabalho, abrandando os efeitos do processo avaliativo sobre o posicionamento de mercado dessas instituições (Fagundes, 2011).

Outra alteração relevante dessa normativa foi trazida pela Portaria Normativa n.º 23, de 20 de dezembro de 2016, que excluía dos insumos para o cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e conseqüentemente do Índice Geral de Cursos (IGC) a menção ao “corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e demais insumos” e determinava que “as informações referentes aos insumos utilizados para fins de cálculo dos indicadores de qualidade serão disponibilizadas às instituições em ambiente de acesso restrito no Sistema e-MEC, para apreciação e eventual manifestação” (Brasil, 2016).

Essas modificações permitiram que, mesmo com menores investimentos, as IES pudessem ser avaliadas, o que contribui para a consolidação de uma lógica empresarial de redução de custos e de aproximação do mercado na educação superior brasileira, no sentido do discurso da OCDE e do BM.

Já por ocasião da instrumentalização do Decreto n.º 9.235/2017, retro mencionado, a Portaria Normativa n.º 40/2007-MEC, em sua segunda versão, é revogada. Esse ato está consubstanciado na publicação das Portarias Normativas n.º 20, n.º 21, n.º 22 e n.º 23, todas de 21 de dezembro de 2017.

A primeira delas inovou ao disciplinar os procedimentos e os padrões decisórios sobre credenciamento e credenciamento de IES, bem como sobre autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, e, ainda, sobre pedidos de aumento de vagas de cursos. A previsibilidade decorrente disso foi bem recebida pelas IES privadas, que pediam mais “segurança jurídica”,

permitindo a melhoria das ferramentas de gestão e a consolidação da orientação empresarial para a gestão acadêmica.

A segunda das portarias normativas focou exclusivamente na organização do sistema e-MEC, que era o objetivo central da portaria antecedente, tratando de aspectos essencialmente procedimentais.

A terceira das portarias abordou a supervisão, a cargo da Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES), nos termos do Decreto n.º 9.235/2017, inserindo antes do procedimento sancionador um procedimento preparatório destinado ao esclarecimento dos fatos e, caso confirmada alguma deficiência, oportunizava, em segundo lugar, um procedimento saneador, destinado à aplicação de medidas corretivas.

A última dessas quatro portarias normativas disciplinava o fluxo dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos no âmbito da educação superior, bem como de seus respectivos aditamentos. Em especial, a transferência de manutenção.

Esse pacote normativo aprofunda a absorção, pelo sistema de avaliação da educação superior brasileira, da lógica privada de gestão defendida pelos organismos internacionais, sem oferecer quaisquer indícios da concepção da educação como instrumento do desenvolvimento social, para além do econômico.

Por fim, também em 2017, aprofundando a flexibilização, foram extintos dos instrumentos de avaliação os referenciais quantitativos, o que promoveu alterações significativas no cálculo do IGC em razão de que o CPC constitui o seu principal insumo. A mensuração havia sido estabelecida em 2008, tendo seguido com pequenas variações até 2015 com certa estabilidade das exigências de titulação e do regime de trabalho do corpo docente, bem como nas exigências para a composição do acervo bibliográfico.

Nesse momento, a flexibilização dos critérios de avaliação permite um certo afrouxamento regulatório, do ponto de vista objetivo, evidenciando que as alterações caminharam no sentido do atendimento da demanda por sensibilização do processo avaliativo à diversidade de arranjos das IES. No contexto da educação superior no Brasil, essa mudança atende especialmente às instituições privadas, tendo em vista que as públicas são ou universidades ou institutos federais de educação tecnológica, o que acaba por consolidar, também em nível instrumental, o atendimento às diretrizes dos organismos internacionais de fundo econômico no sentido do incentivo à diversificação dos formatos de IES — da OCDE, no *Universities under scrutiny* de 1987; do BM, no *Higher education: the lessons of experience* de 1994, no *Higher education in developing countries: peril and promise* de 2000 e no *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education* de 2003; e da OMC, no *Global Agreement on Trade of Services* de 1994.

Voltadas essencialmente para a ampliação do acesso associada à melhoria da qualidade em direção à articulação com as necessidades de formação para o mundo do trabalho, as diretrizes internacionais da UNESCO — contidas no *Strategies for change and development in higher education: policy paper on higher education* de 1995, na *World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: vision and action* de 1998 e na *World Declaration on Higher Education: the new dynamics of*

*higher education and research for societal change and development* de 2009 — aparecem nos instrumentos de avaliação externa das IES e dos Cursos, definindo aspectos relativos à composição do corpo docente — por exemplo, critérios referentes à sua titulação —, à composição das propostas formativas dos discentes — a exemplo de conteúdos transversalmente relacionados na perspectiva da interdisciplinaridade como educação em direitos humanos, educação para as relações étnico-raciais e educação para o meio ambiente — e à infraestrutura institucional — critérios como acervo de títulos disponíveis, dimensionamento de laboratórios, acessibilidade para pessoas com deficiência, aproximação do mercado de trabalho em face da mitigação do impacto da titulação dos docentes (Brasil, 2017b).

As alterações do SINAES indicadas na presente seção evidenciam um sentido de alinhamento progressivo e, mais recentemente, acentuado com as diretrizes emanadas dos organismos internacionais indicados.

## CONCLUSÃO

O alinhamento cronológico, bem como o alinhamento de conteúdo e de sentido, entre as discussões promovidas pelos organismos internacionais mencionados sobre a educação superior e sua avaliação e o SINAES é inegável, evidenciando que o seu próprio surgimento e, mais recentemente, as reformas promovidas nos seus critérios e procedimentos constituem efetivos atendimentos às diretrizes dos organismos internacionais.

Mais que isso, é importante registrar que um número significativo de providências normativas brasileiras sobre a avaliação da educação superior, especialmente de graduação, foi tomado, em linhas gerais, logo após a apresentação de diretrizes sobre o tema pelos organismos internacionais, com destaque para a concentração de providências na década de 1990, que preparavam para o surgimento da legislação ou a regulamentavam.

Nesse sentido, a década de 2000 ambientou a consolidação de um sistema de avaliação da educação superior no Brasil capaz de lidar com o cenário estimulado e implementado pelas reformas da década anterior e demandou para a década de 2010 o refinamento, em nível regulamentar e instrumental, dos critérios e procedimentos avaliativos, atendendo à previsibilidade demandada costumeiramente pelos agentes econômicos, inclusive de capital aberto, que passavam a compor uma parcela majoritária do setor da educação superior de graduação brasileira.

Esse movimento de reforma ocorrido ao longo do tempo e, muito intensamente, no ano de 2017, fica marcado por estabelecer, ao mesmo tempo, o aprofundamento da sistematização instrumental e do disciplinamento dos temas por ele abordados. O efeito disso, agudizado em 2017, foi promover clareza e previsibilidade sobre o processo avaliativo e de supervisão, bem como sobre os seus respectivos efeitos regulatórios. Essas características acolhem preocupações típicas das IES privadas, como se pode ver pela contemplação nesse sistema normativo de características próprias delas — a exemplo do disciplinamento das responsabilidades da mantenedora e da mantida perante o e-MEC —, e da elevação significativa da oferta de elementos aptos a garantir a sua segurança jurídica.

A elevação da previsibilidade na condução dessas instituições enseja o atendimento aos postulados dos organismos internacionais — em especial, do BM — de incremento do uso das ferramentas de gestão no âmbito do planejamento acadêmico da educação superior, conferindo uma lógica empresarial à condução das instituições.

Esse alinhamento contribui para o esvaziamento do significado da educação superior como um direito, no campo pragmático, acabando por conferir-lhe um tratamento indiferenciado ao de uma mercadoria (serviço), o que fere a sua concepção como um direito humano, em escala internacional, e como direito fundamental, em escala nacional.

## REFERÊNCIAS

ABREU, P. S. GATS – O Acordo sobre Serviços da OMC. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 502-526, 2005. <https://doi.org/10.5102/prismas.v2i2.203>

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação e regulação da educação superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 133-147, 2007.

BORGES, M. C. A. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Políticas de Administração da Educação**, Goiânia, v. 25, n. 1, p. 83-91, 2009. <https://doi.org/10.21573/vol25n12009.19328>

BRASIL. **Lei nº 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. Brasil, 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm). Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto (MEC). Secretaria da Educação Superior. **Portaria nº 130, de 14 de julho de 1993**. Dispõe sobre a criação de comissão para estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras. Brasil, 1993. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=73&data=15/07/1993>. Acesso em: 20 mar. 2018.

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, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996**. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Brasil, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d2026.htm). Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasil, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2207.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2207.htm). Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Brasil, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19870.htm). Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasil, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasil, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 2006.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasil, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasil, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/). Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006.** Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. Brasil, 2006c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5786.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5786.htm). Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Brasil, 2007a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?journal=1&pagina=39&data=13/12/2007>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007.** Altera dispositivos dos Decretos nos. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que 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. Brasil, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm). Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.142, de 23 de novembro de 2013.** Altera o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que 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, e dá outras providências. Brasil, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8142.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 23, de 20 de dezembro de 2016.** Altera dispositivos da Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 2010, para efeitos imediatos nos processos de cálculo e divulgação

dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, a partir da edição de 2015. Brasil, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=75&data=21/12/2016>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior – 1995 a 2017**. Brasil: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017a. Disponível em: <https://inep.gov.br/>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **INEP promove Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior em 30 e 31 de outubro**. Brasil: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017b. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-promove-seminario-internacional-de-avaliacao-da-educacao-superior-em-30-e-31-de-outubro/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-promove-seminario-internacional-de-avaliacao-da-educacao-superior-em-30-e-31-de-outubro/21206). Acesso em: 30 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. Brasil, 2017c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/12/2017&jornal=515&pagina=25&totalArquivos=416>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. Brasil, 2017d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/12/2017&jornal=515&pagina=29&totalArquivos=416>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 22, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino. Brasil, 2017e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/12/2017&jornal=515&pagina=33&totalArquivos=416>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos. Brasil, 2017f. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/12/2017&jornal=515&pagina=35&totalArquivos=416>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no

sistema federal de ensino. Brasil, 2017g. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm). Acesso em: 22 mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.

CARNEIRO, B. P. B.; NOVAES, I. L. Regulação do ensino superior no contexto de contemporaneidade. *In*: NASCIMENTO, A. D.; HETKOWSKI, T. M. (org.). **Educação e contemporaneidade: pesquisas científicas e tecnológicas**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 91-108.

FAGUNDES, G. M. **Alterações no processo de avaliação**. 2010. Disponível em: [http://www.ilape.edu.br/artigos/doc\\_download/264-alteracoes-no-processo-de-avaliacao](http://www.ilape.edu.br/artigos/doc_download/264-alteracoes-no-processo-de-avaliacao). Acesso em: 16 jul. 2018.

FAGUNDES, G. M. **Falácias e fanfarrônicas do MEC**. 2011. Disponível em: <https://blog.abmes.org.br/falacias-e-fanfarronices-do-mec/>. Acesso em: 8 nov. 2020.

HAAS, C. M. Educação superior no Brasil e os condicionamentos às políticas nacionais: impactos da regulação transnacional na gestão universitária. **Laplace em Revista**, Sorocaba, v. 3, n. 3, p. 115-132, 2017. <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201733379p.115-132>

HOOD, C. Making sense of controls over government. *In*: HOOD, C.; JAMES, O.; PETERS, B. G.; SCOTT, C. (org.). **Controlling modern government: variety, commonality and change**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 185-205.

LIMA, R. N.; MENDES, O. C. A gestão da política de educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da Reforma do Estado. *In*: CABRAL NETO, A.; LIMA, R. N.; NASCIMENTO, I. V. (org.). **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulima, 2006. p. 52-78.

MAUÉS, O. C.; BASTOS, R. S. As políticas de educação superior na esteira dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Políticas de Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 699-717, 2016. <https://doi.org/10.21573/vol32n32016.68570>

MELLO, G. N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 7-47, 1991.

MOTA JÚNIOR, W. P. O Banco Mundial e a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010). **Avaliação**, Sorocaba, v. 24, n. 1, p. 213-233, 2019. <https://doi.org/10.1590/S1414-407720190001000012>

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Coordenação de Gestão Escolar. **Subsídios para elaboração do regimento escolar**. Curitiba: SEED-PR, 2010. Disponível em: <https://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1002>. Acesso em: 29 mar. 2018.

PETRILLO, G. L. C.; TOMAZETI NETO, H.; DAMASCENO, J. P. T. Influências do regime internacional para a educação na normatização do sistema de ensino superior brasileiro. *In*: SEMANA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA: INTERFACES DA CIÊNCIA POLÍTICA, São Carlos, 1., 2014. **Anais [...]**. São

- Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2014. Disponível em: <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Influ%C3%AAncias-do-Regime-Internacional-para-a-educa%C3%A7%C3%A3o-na-normatiza%C3%A7%C3%A3o-do-sistema-de-ensino-superior-brasileiro.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.
- POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 439-452, 2009. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772009000200009>
- RIZVI, F.; LINGARD, B. A OCDE e as mudanças globais nas políticas de educação. *In*: COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; ULTERHALTER, E. (org.). **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO/CAPES, 2012. v. 1. p. 531-555.
- ROTHEN, J. C. Uma pequena história da avaliação da educação a partir do caso brasileiro e francês. *In*: ROTHEN, J. C.; SANTANA, A. C. M. (org.). **Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa**. São Carlos: EdUFSCar, 2019. p. 17-35.
- TAYLOR, W. **Universities under scrutiny**. Paris: OCDE, 1987.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Strategies for change and development in higher education: policy paper on higher education**. UNESCO, 1995. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 3 dez. 2017.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: vision and action**. UNESCO, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141952>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Tendências da Educação Superior para o Século XXI**. Brasília: UNESCO/CRUB, 1999.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **World Declaration on Higher Education: the new dynamics of higher education and research for societal change and development**. UNESCO, 2009. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183277\\_eng](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183277_eng). Acesso em: 11 ago. 2017.
- WEBER, S. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400011>
- WORLD BANK. **Higher education: the lessons of experience**. Washington, D.C.: World Bank, 1994.
- WORLD BANK. **Higher education in developing countries: peril and promise**. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- WORLD BANK. **Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education**. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

## SOBRE OS AUTORES

MARCONI NEVES MACEDO é doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor da mesma instituição.  
*E-mail:* marconi.macedo@ufrn.br

MARIA ARLETE DUARTE DE ARAÚJO é doutora em Administração pela Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).  
*E-mail:* mariaarlete1956@gmail.com

**Conflitos de interesse:** Os autores declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

**Financiamento:** O estudo não recebeu financiamento.

**Contribuições dos autores:** Conceituação, Curadoria de Dados, Análise Formal, Investigação, Metodologia, Escrita — Primeira Redação: Macedo, M. N. Supervisão, Validação, Escrita — Revisão e Edição: Araújo, M. A. D.

*Recebido em 8 de junho de 2021*  
*Aprovado em 28 de outubro de 2021*

