

**AValiação, REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E ACREDITAÇÃO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: análise do Projeto INSAES**
**EVALUATION, REGULATION, SUPERVISION AND ACCREDITATION
OF HIGHER EDUCATION: analysis of the INSAES Project**
**EVALUACIÓN, REGULACIÓN, SUPERVISIÓN Y ACREDITACIÓN DE
LA EDUCACIÓN SUPERIOR: análisis del proyecto INSAES**

Pedro Isaac Ximenes Lopes¹
Alda Maria Duarte Araújo Castro²

RESUMO

O artigo investiga o Projeto de Lei que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), que pretende unir em uma única agência as atividades de avaliação, regulação, supervisão e acreditação, otimizando recursos e integrando processos. O objetivo foi analisar o Projeto INSAES, proposto pelo Governo Dilma Vana Rousseff, e seus desdobramentos no debate legislativo. A pesquisa foi construída tendo como postura, método e modelo de análise a literatura fundamentada no materialismo dialético, sob a articulação das categorias da totalidade, da contradição e da mediação. Quanto aos procedimentos técnicos de coleta e análise dos dados, realizou-se pesquisa documental, notadamente a partir da legislação correlata. O movimento expositivo da pesquisa partiu das determinações e relações diversas ao concreto pensado, com o intuito de representar o fenômeno estudado no seu lugar histórico. A investigação constatou que o Projeto INSAES foi gestado num contexto da agenda governamental em que se buscava fortalecer o ativismo estatal. Aproximando-se do modelo de agência reguladora, o INSAES substituiria a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e assumiria parte das competências do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), acarretando alterações na Lei do SINAES. Conclui-se que se trata de um marco no debate público em torno da avaliação da educação superior no Brasil, sendo necessário aprofundar as discussões sobre o tema a fim de subsidiar proposições acerca da política a ser desenvolvida.

Palavras-chave: Educação Superior. Avaliação. Acreditação. INSAES.

ABSTRACT

The article analyzes the Bill that proposes the creation of the National Institute of Supervision and Evaluation of Higher Education (INSAES), which intends to unite in a single agency the activities of evaluation, regulation, supervision and accreditation, optimizing resources and integrating processes. The objective was to analyze the INSAES Project, proposed by the Dilma Rousseff Government and its consequences in the legislative debate. The research was built having as a posture, method and model of analysis the literature based on dialectical materialism, under the articulation of the categories of totality, contradiction and mediation. Regarding the technical procedures of data collection and analysis, a documentary research was carried out, notably from the related legislation. The expository movement of the research started from the determinations and diverse reactions to the concrete thought, in order to represent the studied phenomenon in its historical place. The investigation found that the INSAES Project was conceived in the context of the government agenda aimed at strengthening state activism. Approaching the regulatory agency model, INSAES would replace the Secretariat of Regulation and Supervision of Higher Education (SERES) and would assume part of the competencies of the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP), causing changes in the Law of SINAES. It is concluded that this is a milestone in the public debate around the evaluation of higher education in Brazil, It is necessary to deepen the discussions on the subject in order to support propositions about the policy to be developed.

Keywords: Higher education. Evaluation. Accreditation. INSAES.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN, Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0788-8842>. E-mail: pedro_isaac@ct.ufrn.br.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN, Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6740-6257>. E-mail: aldacastro01@hotmail.com.

RESUMEN

El artículo analiza el proyecto de ley que propone la creación del Instituto Nacional de Supervisión y Evaluación de la Educación Superior (INSAES), que pretende unir en una agencia las actividades de evaluación, regulación, supervisión y acreditación, optimizando recursos e integrando procesos. El objetivo fue analizar el Proyecto INSAES, propuesto por el Gobierno Dilma Vana Rousseff, y sus consecuencias en el debate legislativo. La investigación se realizó tomando como posición, método y modelo de análisis las reflexiones de Marx y el materialismo dialéctico, articulando las categorías de totalidad, contradicción y mediación. Con respecto a los procedimientos técnicos para la recopilación y análisis de datos, se realizó una investigación documental, destacando la legislación relacionada. El movimiento expositivo de la investigación partió de las determinaciones y las diversas relaciones con el pensamiento concreto, para representar el fenómeno estudiado en su lugar histórico. La investigación señaló que el Proyecto INSAES fue diseñado en un contexto de la agenda gubernamental dirigida a fortalecer el activismo estatal. Similar al modelo de agencia reguladora, INSAES reemplazaría a la Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior (SERES) y asumiría parte de las competencias del Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira (INEP), acarreando cambios en la Ley del SINAES. Se concluye que este es un hito en el debate público sobre la evaluación de la educación superior en Brasil, y es necesario profundizar las discusiones sobre el tema para apoyar las propuestas sobre la política a desarrollar.

Palabras clave: Educación Superior. Evaluación. Acreditación. INSAES.

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas se expandiu progressivamente no final do século XX, adquirindo espaço privilegiado na agenda internacional. Hoje, discutem-se conceitos ou instrumentos. Contudo, não se refuta mais a atividade avaliativa, uma vez que é parte da concepção de sociedade que se deseja construir.

A avaliação evidentemente não tem um valor em si, não substitui as políticas públicas que qualifica. Mas, enquanto julgamento, tem o potencial de produzir informações e conhecimento socialmente relevantes, promover a reflexão crítica e subsidiar a tomada de decisões, direcionando a ação rumo aos resultados idealizados. No caso da educação, não se trata mais de elaborar juízo de valor apenas sobre a organização didático-pedagógica. O modelo gerencial de administração pública, assentada na noção de *accountability* (AFONSO, 2010, 2012), tem conduzido Estados a ampliarem cada vez mais o monitoramento das políticas públicas e desenvolverem sistemas de avaliação, aliados a ideias de prestação de contas e responsabilização.

Nesse sentido, o Governo brasileiro vem desenvolvendo uma série de iniciativas no campo da educação, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (SILVA; LOPES; CASTRO, 2016). Em agosto de 2012, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.372/2012, que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES)³. A ideia é desenvolver uma agência responsável, entre outras funções, pela avaliação, regulação, supervisão e acreditação das instituições e cursos de graduação, o que acarretaria modificações no SINAES.

No contexto da complexa interdependência dos níveis local, nacional e transnacional para produzir formas de regulação, o tema merece atenção, pois as políticas de avaliação se constituem em instrumentos da reforma administrativa do Estado. Nesse sentido, o controle estatal e social da educação superior vem se constituindo crescentemente como um problema público e político.

Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar o Projeto INSAES, proposto pelo Governo Dilma Vana Rousseff, e seus desdobramentos no debate legislativo. A pesquisa foi construída tendo como postura, método e modelo de análise a literatura fundamentada no materialismo dialéctico, sob a articulação das categorias da totalidade, da contradição e da mediação. Quanto aos procedimentos técnicos de coleta e análise dos dados, realizou-se pesquisa documental, notadamente a partir da legislação

³ Doravante, Projeto INSAES. Este tramitou nas Comissões de Educação (CE), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados. Desde 2014, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Aprofundaremos esse percurso no último item do desenvolvimento deste artigo.

correlata. O movimento expositivo da pesquisa partiu das determinações e relações diversas ao concreto pensado, com o intuito de representar o fenômeno estudado no seu lugar histórico. Desse modo, além desta introdução, o artigo está organizado em quatro tópicos. No primeiro, delinea-se o cenário da educação superior no Brasil, transformado em serviço não-exclusivo do Estado e sob processo crescente de financeirização. Em seguida, apresenta-se a estrutura vigente das funções de avaliação, regulação, supervisão e acreditação, tendo como pano de fundo a Lei do SINAES. Logo depois, analisa-se o Projeto do Poder Executivo para criação do INSAES e os desdobramentos na Câmara dos Deputados, no período de 2012 a 2015. No último item, são tecidas considerações finais.

2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO SERVIÇO NÃO-EXCLUSIVO DO ESTADO

A partir do último quartel do século XX, o mundo capitalista passou por profundas transformações socioeconômicas e políticas. Simultaneamente ao processo de globalização do capital, possibilitado especialmente pela aceleração das inovações tecnológicas, em um padrão de acumulação predominantemente rentista, ocorreu esgotamento das formas estatizantes de intervenção, bem como se desencadearam crise fiscal, aumento dos índices de inflação, elevação do desemprego e dificuldades de governança. Some-se a isso, o problema da dívida externa nos países de capitalismo dependente. Diante desse cenário, os Estados se viram forçados a reestruturar a economia, implementando políticas de viés neoliberal (HARVEY, 1993, 2008; ANDERSON, 1995; CHESNAIS, 1995).

No âmbito da gestão pública, o diagnóstico indicava crescimento demasiado da administração pública. Como corolário, a pressão recaiu sobre a necessidade de redução da máquina estatal, que incluía a restrição dos gastos com servidores e aumento da eficiência governamental. Além disso, a administração pública burocrática-piramidal – considerada centralizadora, rígida nos procedimentos e permeada por excesso de normas e regulamentos – já não atendia às exigências do novo contexto. Para responder as mudanças socioeconômicas contemporânea, foi sendo implementado o modelo gerencial, inspirado nas transformações organizacionais ocorridas no setor privado e caracterizado por buscar formas flexíveis de gestão, diminuição dos níveis hierárquicos, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e maior autonomia de decisão aos gerentes, acompanhada de avaliação dos resultados e responsabilização (ABRUCIO, 2006; CABRAL NETO, 2009).

Quanto à promoção da reforma gerencial na América Latina, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)⁴, organismo intergovernamental, exerceu papel estratégico. Ao pensar uma nova gestão pública para a América Latina, o CLAD (1998, 1999) defende a mudança do papel do Estado, em relação à forma de intervenção, nos setores econômico e social. Na esfera econômica, em vez de intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação, promovendo privatizações e criação de agências reguladoras. Na área social, o Estado deve ser formulador e financiador de políticas públicas, mas cooptando comunidade, empresas e o chamado terceiro setor para compartilhar responsabilidades na execução, principalmente nos campos da saúde e educação. Argumenta ainda a favor da criação de sistemas de avaliação de desempenho dos serviços públicos, tanto organizacional quanto individual, a partir de metas definidas *a priori* e controle *ex post* dos resultados. Para isso, sustenta o estabelecimento de contrato de gestão entre a agência central e as descentralizadas, bem como maior autonomia dos gestores e do corpo de servidores (CLAD, 1998, 1999).

Até início da década de 1990, no Brasil, a administração pública estava caracterizada por um hibridismo, entre o patrimonialismo e elementos do modelo burocrático. Seguindo preceitos do CLAD, o gerencialismo brotou de forma sistemática

⁴ O CLAD foi criado em 1972, sob a iniciativa dos governos do México, Peru e Venezuela. Sua sede está localizada em Caracas, contando atualmente com vinte e um membros Ibero-americanos. Além disso, desenvolve atividades de pesquisa e fortalecimento institucional em conjunto com instituições governamentais de cooperação e instituições de pesquisa e ensino na Europa, Estados Unidos e Canadá.

sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), e prosseguiu nos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (ABRUCIO, 2007, 2011). Estava subjacente uma nova concepção na delimitação estatal, em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Segundo o PDRAE (BRASIL, 1995), no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas, a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Já na produção de bens e serviços para o mercado, caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro, a propriedade privada é a regra.

Quanto aos serviços não-exclusivos ou competitivos, a propriedade considerada ideal é a pública não-estatal. Bresser-Pereira (2006) explicita que, embora haja a propriedade pública e a privada, ressalva que a primeira se subdivide em estatal e não-estatal. Nessa perspectiva, há uma ressignificação semântica para o processo de privatização, visto que as instituições de direito privado voltadas para o interesse público não são consideradas privadas, mas sim públicas “não-estatais.” Isto é, não é exercido pelo Estado, mas recebe subsídios públicos. Bresser-Pereira (2006) advogou ainda pela transformação das entidades públicas não-estatal em “organizações sociais”, que celebrariam um contrato de gestão com o Poder Executivo e participariam do orçamento público. Acreditava-se que, assim, se reduziriam gastos e se tornariam mais ágeis os processos decisórios e ações.

Diante desse contexto, a educação brasileira tem implementado estratégias gerenciais (ARAÚJO; CASTRO, 2011). A educação superior, especialmente, tem se transformado em serviço competitivo e não-exclusivo do Estado, constituindo a lógica de quase-mercado. Segundo dados apresentados por Gomes (2016), desde a década de 1970, no Brasil, há um predomínio de matrículas em cursos de graduação em Instituições de Educação Superior (IES) privadas, que se tem aprofundado desde então. Desse modo, inversamente ao acelerado ritmo de crescimento do setor privado, houve morosidade na evolução quantitativa do segmento público. A partir dos anos 2000, porém, conforme analisam Cabral Neto e Castro (2014), registram-se múltiplas propostas e programas voltados para a educação superior (pública e privada, presencial e a distância). Desse modo, programas deram relativo fôlego a IES públicas, contribuindo para o atendimento da demanda reprimida, como o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Essas políticas direcionadas para o segmento público, contudo, foram incapazes de reverter o processo de privatização.

Dois programas foram importantes para o estímulo ao crescimento via setor privado: o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Ambos se assemelham à ideia de *voucher* educacional, sustentados na ideia de que a educação é um serviço competitivo e que, embora seja de interesse público, não precisa necessariamente ser ofertado pelo Estado diretamente. As IES privadas, dessa maneira, prestam um serviço público, o que justifica a destinação indireta de verbas públicas por meio de empréstimo aos estudantes ou renúncia fiscal. Registre-se também o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), com o objetivo de assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras.

No grupo de IES privadas, estão reunidas instituições particulares com fins lucrativos e instituições sem fins lucrativos, como cooperativas educacionais e grupos confessionais. Notadamente a partir dos programas de estímulo ao crescimento via setor privado, sob a noção de “educação terciária” (BANCO MUNDIAL, 2003), o segmento lucrativo tem captado maior número de estudantes, produzindo uma “efervescência do mercado educacional” (SGUISSARDI, 2008), com a “formação de oligopólios” (CHAVES, 2010). Esse processo tem ocorrido com oferta de ações na bolsa de valores, fundos de investimento, participação de capital estrangeiro e ocorrência de fusões e aquisições

por parte de empresas transnacionais. Além da busca da eficiência no âmbito público e programas de matrículas em IES privadas, a privatização da educação superior no Brasil tem sido marcada pela financeirização e desnacionalização, mediante redes multinacionais de capital aberto. Segundo Melo (2017), os quatro maiores conglomerados no Brasil são a Kroton Educacional, a Estácio Participações, a Universidade Paulista (UNIP) e a Laureate International Universities. Juntos, possuem participação de mercado total de 75%. Diante desse cenário, a educação superior passa a ser tratada como negócio, orientada pelo vocabulário do mundo *business*, guiada pela lógica do *marketing*, metas de vendas, lucro e satisfação do cliente.

Percebe-se que a política de expansão via setor privado é resultado da noção de “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, um eufemismo para privatização, consoante a semente plantada a partir do PDRAE. O Estado ainda subsidia porque se trata de um direito social, mas estimula a atuação de instituições privadas, sob regulação e supervisão. Não se pode negar, contudo, que essa expansão representou uma forma de promover maior acesso à educação superior, possibilitando, conforme sinalizam Gentili e Oliveira (2013, p. 257), “[...] que mais de 1 milhão de jovens pobres se tornassem a primeira geração de estudantes nas suas respectivas biografias familiares.” Vincular a concessão de bolsas à renda familiar mensal, como é o caso do PROUNI, é uma ação que se esforça, num certo sentido, em atribuir conteúdo social à privatização.

Vale destacar ainda, no cenário da educação superior no Brasil, o aprofundamento da diferenciação institucional, em que o modelo universitário passou a ser refreado em favor de outros formatos mais flexíveis, consoante recomendações de organismos multilaterais, como a UNESCO e o Banco Mundial. Assim, a delimitação do controle do sistema por parte do Estado se torna um tema central diante do intenso processo de expansão, diferenciação institucional e aprofundamento da financeirização, exigindo do Estado a função de regulação

3 AVALIAÇÃO, REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: estrutura vigente

Os Estados que se adequaram à chamada modernização administrativa promoveram uma “reengenharia” mediante alteração de marcos legais, em busca da eficiência operacional. Emergiu, nesse conjunto, um “Estado-avaliador” (NEAVE, 2012; AFONSO, 2009), em que o modelo gerencial foi acompanhado de novo nicho institucional e avaliação periódica da produtividade, do desempenho e da aplicação dos recursos nos serviços públicos.

Os países latino-americanos, que seguiram a tendência global, promoveram com acuidade políticas de liberalização, (des)regulamentação, privatização, concessões de serviços públicos e abertura de mercados ao capital privado internacional. Em vez de executor dos serviços, o Estado passou a planejar, regulamentar e fiscalizar. Segundo Faria (2005, p. 98), na América Latina, “[...] a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado.” Isto é, a “gerencialização” da avaliação de políticas públicas e a implantação de sistemas de avaliação são derivadas de sua instrumentalização no processo de rearranjo do Estado. A avaliação de desempenho tornou-se um mecanismo para implementar o modelo gerencial na administração pública e adotar a gestão por resultados. Os indicadores mensuráveis tornaram-se o instrumento por excelência.

No Brasil, a reforma gerencial da administração pública, implementada a partir de 1995, foi acompanhada de uma reestruturação regulatória. Apesar da referência à função de regulação, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) não detalhou aspectos para a criação de entes regulatórios, apenas os englobou dentro da proposta de “agências autônomas”, ou seja, agências dotadas de flexibilidade e autonomia administrativa. Destarte, o PDRAE, ao conceber a noção de “agências autônomas”, não distinguiu “agências reguladoras” e “agências executivas.” Para delimitar cada um desses conceitos, Costa (1999) esclarece que, para o nível estratégico do Estado,

incumbido de formular, supervisionar e avaliar a implementação das políticas públicas, corresponderiam fundações e autarquias sob a designação de “agências executivas.” Para o nível de funções não-exclusivas do Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, os entes ficariam sob mecanismos de fiscalização conduzidos por “agências reguladoras.”

Na esfera federal⁵, o primeiro grupo de agências reguladoras foi estabelecido por intermédio de leis, entre os anos de 1996 e 1997, na condição de órgãos independentes, dotados de personalidade jurídica de direito público, em diversos setores de infraestrutura em que ocorreram o processo de privatização e o fim do monopólio estatal, como energia elétrica, telecomunicações e petróleo. Além da obtenção de recursos para pagamento da dívida pública, argumentava-se a necessidade de superar a escassez de investimentos nesses setores (PÓ; ABRUCIO, 2006). Houve também, proliferação de agências reguladoras em áreas de cunho mais social, como as atividades de vigilância sanitária, saúde suplementar, política nacional de recursos hídricos e indústria cinematográfica/vídeofonográfica. A intenção é que essas agências independentes, blindadas de apropriação política, evitem a descontinuidade de ações de longo prazo.

Segundo Peci (2007), a criação das agências reguladoras, impulsionada pelo Banco Mundial e inspirada nas experiências internacionais, sobretudo, dos Estados Unidos, não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação, de uma política sistematizada ou de um marco de referência para a reforma regulatória, ocorrendo primeiro o encaminhamento dos projetos de lei de criação e, posteriormente, o debate sobre os conceitos básicos. Para a autora, “[...] a criação de agências reguladoras brasileiras pode ser mais considerada fruto do acaso da conjugação da política de desestatização com as medidas de flexibilização da gestão pública de que propriamente de um quadro coerente de políticas governamentais [...]” (PECI, 2007, p. 90). Não há, portanto, norma geral que defina e discipline genericamente as agências reguladoras no Brasil. Desse modo, as características específicas de cada ente regulador são encontradas na lei que o criou.

Ao fiscalizar a atividade de determinado setor, consoante Nunes (2001), as agências reguladoras são híbridas de funções, como um “quarto poder”, assumindo, dessa maneira, parte das incumbências típicas de cada um dos poderes tradicionais. Exercem, por exemplo, concessão e fiscalização de atividades econômicas, funções típicas do Poder Executivo. Do Legislativo, editam normas, regras e procedimentos sobre o setor de sua atuação. Do Judiciário, julgam, impõe penalidades, interpretam contratos e obrigações. Trata-se, portanto, de uma inovação administrativa que tem como escopo conferir independência a esses entes.

Para o campo da educação, não foi constituída nenhuma agência reguladora do ponto de vista jurídico, mas foi desenvolvido um aparato institucional de controle e regulação da ação pública desde 1995, com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE). A partir de 1997, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) foi transformado em autarquia e assumiu o papel de agência responsável pela execução da avaliação da educação básica e superior⁶. O INEP conduziu o ENC-Provão sob resistências e boicotes, sobretudo da comunidade acadêmica (BARREYRO; ROTHEN, 2007), pois estava limitado a uma concepção de avaliação baseada na aplicação de testes.

Em meio ao processo de maturação do modelo gerencial, a Lei nº 10.861/2004 instituiu atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Este partiu de uma concepção mais abrangente, de integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo, abarcando a avaliação da tríade: instituições, cursos de graduação e estudantes.

⁵ Vale destacar que agências reguladoras também foram criadas a nível dos Estados e dos Municípios (PECI, 2007).

⁶ Cogitou-se a criação da Agência Nacional de Educação (ANE), com a finalidade de avaliar a qualidade do educação brasileira em todos os níveis (PARAGUASSÚ, 2000), mas a ideia foi abandonada.

Os resultados dessas avaliações constituem em referencial básico dos processos de regulação (credenciamento e recredenciamento de IES e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação). Além dessa noção de regulação consubstanciada na legislação brasileira (BRASIL, 2006, 2017), vale explicitar definição mais ampla, apresentada por Cabrito (2011, p. 187):

[...] entendo por regulação o modo como os portadores de autoridade coordenam, controlam e influenciam o sistema educativo e seus atores, por meio de regras, normas, pressões e constrangimentos, condicionando a ação daqueles atores em função dos objetivos políticos que perseguem. Neste sentido, a regulação concretiza-se nas ações que os detentores dos órgãos de poder, isto é, aqueles que possuem a capacidade para exercer constrangimentos com êxito e dentro da legalidade, realizam com o objetivo de levar os governados a executarem suas decisões.

Desse modo, a noção de regulação aplicada à análise das políticas públicas diz respeito às formas como são produzidas e executadas regras e coerções que orientam a ação dos atores. Já a noção da legislação se aproxima da ideia de acreditação utilizada internacionalmente. Segundo Santos (2011a, p. 3), “[...] a acreditação visa a garantia de cumprimento dos requisitos mínimos que conduzem ao reconhecimento oficial do curso ou instituição avaliados.” No Brasil, o termo acreditação tem sido mais associado para se referir ao reconhecimento regional sul-americano da qualidade acadêmica.

Além da avaliação e dos atos regulatórios, a função de supervisão é realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta com a legislação aplicável, podendo culminar na aplicação de sanções. As penalidades incluem desativação de cursos e habilitações, intervenção, suspensão temporária de prerrogativas da autonomia ou descredenciamento (BRASIL, 2006, 2017).

Avaliação, regulação e supervisão são, portanto, complementares e indissociáveis. Para engendrar o exercício dessas funções, tem sido mobilizada toda uma rede de instituições. Entre elas, está a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), criada pela Lei nº 10.861/2004, responsável pela coordenação e supervisão do SINAES. Suas atribuições, de um modo geral, são estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação e para a constituição de comissões de avaliação, bem como analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações ao Ministro.

Em decorrência do SINAES, a Portaria MEC nº 1.027/2006, instituiu a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), órgão colegiado com a finalidade de acompanhar os processos de avaliação institucional externa e dos cursos de graduação, assessorando o INEP. A CONAES delibera sobre as diretrizes, o INEP elabora os instrumentos e executa, a CTAA analisa os relatórios em grau recursal e, por fim, o INEP conclui a fase de avaliação, disponibilizando o relatório da visita *in loco* no Sistema e-MEC⁷ para instruir os processos regulatórios e de supervisão.

Todo esse aparato institucional tem formatado, nos últimos anos, a regulação da educação superior no Brasil. Se por um lado, busca garantir o padrão de qualidade, por outro, o sistema dá forma à reputação das instituições e dos cursos, servindo como uma espécie de termômetro quanto à excelência acadêmica. Considerando a educação superior no contexto de mercado, um dos efeitos colaterais é a dedicação das IES em construir sua “imagem institucional” (NEAVE, 2012), uma percepção pública, de modo a produzir resultados favoráveis ou a controlar os danos nos *rankings*. Muitas vezes, os resultados dos processos regulatórios e os índices são utilizados em anúncios de propaganda. Nesse sentido, a gestão pedagógica se ajusta às avaliações e o desempenho das IES subordina-se à lógica de competição.

⁷ O sistema e-MEC foi instituído por meio da Portaria Normativa MEC nº 40/2007 para realizar a tramitação em meio eletrônico dos processos regulatórios de instituições e cursos de graduação e sequenciais.

4 O PROJETO INSAES E A TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diante da prerrogativa estatal de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as IES, em 31 de agosto de 2012, o governo brasileiro encaminhou ao Congresso Projeto de Lei nº 4.372/2012 para criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). Pode-se conjecturar que a proposição foi uma tentativa de instaurar algo próximo a uma agência reguladora para a educação superior, a despeito do Projeto não explicitar esse termo.

O contexto de gestação do INSAES foi no primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff (2011-2014), particularizado por um “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2016). Em que pese as contradições que permeiam o Estado e embora não seja constituído por um bloco de todo homogêneo, há um quadro normativo que traça uma diretriz geral. Ou seja, conforme Muller e Surel (2002, p. 17), “[...] toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o *sentido* das condutas governamentais.” Diante dessa ideia, percebe-se que, sob o amparo da liderança de Luiz Inácio Lula da Silva e do fenômeno “lulismo” (SINGER, 2012), o primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff dispôs de oportunidades políticas para construção de uma agenda caracterizada pelo ativismo estatal e industrialização nacional.

Nesse contexto, de relativa capacidade de tornar aceitável as escolhas e efetivar as decisões tomadas pelo Governo, foram traçados contornos para a concepção do INSAES. Embora se propagasse um discurso de “participação”, o processo de construção do Projeto foi delineado por um pequeno grupo do próprio Governo, mas não há registro formal sobre a gênese. Atribuiu-se a autoria a membros ocupantes do núcleo estratégico do MEC, no período de 2010 a 2012. Entendemos, porém, que a formulação de uma política pública não é resultado de um indivíduo solitário, mas um campo de forças compreendendo diversos atores individuais e coletivos.

O Projeto certamente é uma tentativa de integrar e otimizar em uma agência o atual formato que fragmenta as funções em instituições distintas. Diferentemente do modelo privado de agências de acreditação existentes e consolidadas em outros países⁸. A proposição sustenta que o INSAES será uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.

O INSAES teria como finalidades: supervisionar e avaliar IES e cursos de graduação; e certificar entidades beneficentes que atuem na área de educação superior e básica. Quanto às competências, algumas já estão previstas atualmente para serem exercidas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) ao Projeto, o Governo apresentou as razões para mais uma reestruturação da área de avaliação, que inclui a transformação da SERES no INSAES:

Em que pese o importante passo dado pela criação da SERES, o desafio imposto ao MEC de atingir e manter elevado padrão de qualidade na educação superior ainda requer profundas alterações da atual estrutura do Ministério. [...] o que implica na *necessidade de uma ampliação significativa dos recursos humanos e financeiros disponíveis para o cumprimento das atribuições institucionais de avaliação, regulação e supervisão da educação superior*. (BRASIL, 2012, p. 38, grifo nosso).

Afirma-se, pois, que o arranjo vigente do MEC é insuficiente e incapaz de controlar o acentuado processo de expansão do sistema. Praticamente coloca o INSAES como condição para uma expansão de qualidade. O Relatório de Gestão da SERES referente ao exercício 2013, último disponível na página do órgão, indicou que a Secretaria contava com 87 servidores em cargos efetivos. Por outro lado, números mais recentes sobre a

⁸ Em Portugal, por exemplo, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) tem como finalidade a avaliação e a acreditação das IES e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior. É uma fundação de direito privado, dotada de personalidade jurídica e reconhecida como de utilidade pública.

educação superior brasileira (INEP, 2017) indicavam que havia 8.048.701 estudantes matriculados, 397.611 docentes e 428.427 técnico-administrativos distribuídos em 2.407 IES, 34.366 cursos presenciais e a distância, estes em 5.133 polos. Esse é um desafio que efetivamente impõe uma arquitetura institucional capaz de zelar pela conformidade da oferta com o desejado padrão de qualidade.

Ao se comparar as antigas e as vigentes atribuições da SERES e o Projeto INSAES, percebe-se que muitas competências são semelhantes. O INSAES, entretanto, expandiria a atuação, acrescentando a acreditação de IES e cursos, assumiria as avaliações externas *in loco* realizadas pelo INEP, e teria o poder de decretar intervenção e de aprovar aquisições, fusões e cisões de IES. Entende-se que essa dimensão do “poder de polícia”⁹ do INSAES está articulada com a *politics* do Governo Dilma Rousseff, fundamentada no fortalecimento do papel regulador estatal. Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) ao Projeto, afirma-se que:

A integração em um único órgão das atividades de avaliação e supervisão da educação superior justifica-se não apenas pela maior otimização de recursos e integração de processos, mas também porque, de acordo com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a avaliação institucional externa de cursos e instituições de educação superior constitui referencial básico para os processos de regulação e supervisão [...]. (BRASIL, 2012, p. 39, grifo nosso).

A ideia, portanto, é atribuir o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos ao INSAES. Esse é um ponto controverso, uma vez que pode pôr em cheque a autonomia dos processos avaliativos, tornando-o mero acessório da regulação. Ou seja, ao concentrar todas as funções na mesma agência, em vez de referencial para os processos de regulação e de supervisão, a avaliação poderia ficar subordinada ou secundarizada, perdendo-se o potencial de produzir informações e conhecimento, promover a reflexão crítica e subsidiar a tomada de decisões, estimulando a autoavaliação.

Outra competência atribuída ao INSAES no Projeto é a articulação com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral. Fruto da multirregulação da educação, este encargo, já atribuído à SERES, insere-se na complexa relação de entrelaçamento entre as regulações transnacional, nacional e local no campo das políticas educacionais.

Nota-se que a regulação é um processo múltiplo, abarcando uma diversidade de fontes e modos, não se podendo desconsiderar a dimensão transnacional. Esta, consoante Barroso (2006), é um conjunto ideológico, intelectual e normativo que circula em instâncias internacionais e que é tomado como “obrigação” e/ou “legitimação” para ser adotado ao nível do sistema educativo nacional e apropriado no plano local. Tem origem nos países centrais, em estruturas supranacionais e em organismos multilaterais. Desse modo, difunde-se globalmente receitas para serem postas em prática e os governos as tomam de “empréstimo.” Nesse contexto, o Estado assume a função de “regulador das regulações”, isto é, de uma “metarregulação” a fim de garantir a coordenação geral, produzindo uma relação dialética entre o transnacional, o nacional e o local (BARROSO, 2006).

A dimensão supranacional tem efetivamente exercido influência normativa e institucional sobre sistemas de ensino, promovendo a portabilidade de políticas. Nesse contexto, a avaliação internacional tem se destacado, mediante a comparação do desempenho de estudantes em testes de larga escala, elaboração de *rankings* de IES e reconhecimento mútuo de graus de estudos. O Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) é bem representativo desse fenômeno. Segundo Santos (2011b), por intermédio de projeto-piloto desenvolvido pela Comissão Europeia em 1994/95, intensificou-se a interação entre agências, conduzindo ao reconhecimento de uma metodologia de base

⁹ Poder de polícia, consoante Di Pietro (2015, p. 158), “[...] é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.” Em sentido mais restrito, segundo Mello (2011), relaciona-se às intervenções do Poder Executivo (polícia administrativa) para prevenir e reprimir atividades particulares incompatíveis com os interesses sociais.

para a garantia da qualidade. Essa iniciativa resultou, em 1998, numa Recomendação do Conselho da União Europeia, propondo a constituição de uma rede para fomento da cooperação entre os sistemas nacionais de avaliação. Por conseguinte, em 2000, foi criada a Rede Europeia para Garantia da Qualidade na Educação Superior – que, a partir de 2004, passou a se chamar Associação Europeia para Garantia da Qualidade na Educação Superior (ENQA). Esta foi determinante no desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis, prescritos pela Declaração de Bolonha, impulsionando o estabelecimento de um quadro comum de referência. Os padrões europeus foram consubstanciados no documento Normas e Diretrizes para a Garantia de Qualidade na Área Europeia da Educação Superior (ESG), publicado em 2005 e revisado em 2015, constituindo o principal referencial para os sistemas de garantia da qualidade, incluindo a organização e funcionamento das agências nacionais (SANTOS, 2011b). Diante disso, considerando a inclinação do INSAES para o intercâmbio internacional, pode-se supor que a tendência é a intensificação da internacionalização do processo de avaliação brasileira, mediante, sobretudo, o exercício da função de agência nacional de acreditação no âmbito do Sistema ARCU-SUL.

Quanto ao financiamento do INSAES, o Projeto prevê, entre outras receitas, as dotações consignadas no Orçamento-Geral da União e as multas aplicadas no exercício das atividades de supervisão. Além disso, versa que a taxa de avaliação *in loco*, atualmente em favor do INEP, será revertida para o INSAES. Vale lembrar que, ainda no período do ENC-Provão, o INEP estabeleceu, por meio de Portaria (nº 22/2002 e depois nº 104/2003), o valor a ser pago pelas IES a título de ressarcimento pelos custos incorridos no processo de avaliação institucional e de avaliação das condições de ensino. Tal cobrança, porém, foi questionada juridicamente e as decisões judiciais sentenciaram a impossibilidade da exigência ser feita por Portaria do INEP. Assim, o Governo Lula propôs a Medida Provisória nº 153/2003, convertida na Lei nº 10.870/2004, instituindo a taxa de avaliação *in loco*. Reconhecemos que despesas com transporte terrestre, passagens aéreas, pagamento de diárias e honorários dos avaliadores demandam uma fonte de recursos orçamentários. Ao Poder Público se impõe o dever constitucional de garantir o padrão de qualidade, mas não pode arcar sozinho com o custo da regulação. É legítimo, portanto, que as IES privadas contribuam para o financiamento, no entanto, sem transferir o custo às mensalidades pagas pelos estudantes.

A estrutura organizacional do INSAES tem em vista um Presidente e até seis Diretores, bem como um Conselho Consultivo. O Presidente passaria a compor a Câmara de Educação Superior do CNE na condição de membro nato. Conforme anunciado na EMI, os seis Diretores seriam de administração, regulação, supervisão, avaliação, e tecnologia da informação e de certificação de entidades beneficentes, assim como haveria corregedoria, ouvidoria e procuradoria federal. Não explicita, todavia, como seriam nomeados os diretores, nem o prazo dos mandatos. Supomos que, por ficar vinculado ao MEC, o Poder Executivo escolheria os diretores. Se assim o for, não há dúvidas de que significaria reduzir a autonomia do INSAES.

O Plano de Carreiras e Cargos propõe quatro carreiras e seus respectivos cargos e atribuições. Nesse aspecto, o INSAES se aproxima das agências reguladoras, pois o quadro de pessoal é muito semelhante ao delineado pela Lei nº 10.871/2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das agências reguladoras. Basicamente seria composto por um grupo de nível superior especializado na atividade-fim e outro núcleo voltado a atividades administrativas e logísticas, além dos servidores da SERES. Prevê a criação de 550 cargos, o que demandará elevação do investimento estatal com pagamento de pessoal.

Quanto às sanções administrativas, prenuncia-se que o INSAES poderá impor aos infratores penalidades, como desativação de cursos, redução do número de vagas, descredenciamento institucional, inabilitação dos dirigentes, multas etc. Aspira-se que as medidas punitivas visem ao interesse público. A ideia de sanções, porém, causa desconfiança e receio nas IES, sobretudo nas privadas, o que pode ter como efeito a

mobilização de *lobby* a fim de barganhar resultados. Ou seja, supervisionados, diante da competição, buscarão se salvar. A depender do formato de implementação, existe o risco do aparato regulatório, criado para velar pela qualidade, tornar-se uma espécie de mercado.

O Projeto tenciona ainda alterações na Lei do SINAES. As modificações seriam na constituição da CONAES e no papel do INEP. No que diz respeito à primeira, em vez de treze membros, passaria a ter catorze, pois seria acrescida uma vaga a ser ocupada pelo representante do INSAES, que se tornaria o presidente da Comissão. Ademais, seria incomum o mesmo indivíduo dirigir, por um lado, a instância que concebe diretrizes gerais (a CONAES), e, por outro, compor a agência que executa e fiscaliza políticas e normas (o INSAES).

Ao INEP, caberia apenas planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento do ENADE, ao passo que o INSAES coordenaria o processo de avaliação das IES e cursos. Na avaliação *in loco*, continuaria a participação de especialistas por área de conhecimento como consultores nas equipes de avaliação, mas haveria também pelo menos um servidor efetivo do INSAES como coordenador do grupo para “[...] assegurar as coerências conceitual, epistemológica e prática [...]” (BRASIL, 2012, p. 40). Ou seja, intenciona articular, de forma mais coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas e instâncias estatais, de modo a elevar a governança. Indubitavelmente, a importância do INEP seria reduzida, ficando apenas, no que concerne à educação superior, com a avaliação da aprendizagem.

A negociação travada de 2012 a 2015 na Câmara dos Deputados acerca do Projeto INSAES abarcou um jogo complexo que envolveu atores públicos e privados na busca de imprimir seus interesses na ação pública. À medida que o Projeto foi avançando nas Comissões da Câmara dos Deputados, a clivagem entre favoráveis e contrários foi se acentuando.

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados enviou o Projeto INSAES, para apreciação conclusiva, às Comissões de Educação (CE), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Por ser de iniciativa do Poder Executivo, tramitou em regime de prioridade¹⁰ e sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, isto é, não seria necessário passar pelo Plenário da Câmara.

Na CE, evidenciaram-se posicionamentos que se aprofundaram nas Comissões seguintes. Além do Governo, o Projeto contava com apoio de deputados e grupos – como a União Nacional dos Estudantes (UNE) – que defendiam maior controle estatal sobre o mercado educacional e indução de melhorias dos padrões de qualidade. Por significar possibilidades de ganhos no quadro de pessoal, no plano de carreira e nas condições de trabalho, foi sustentado também por servidores da SERES.

Por outro lado, enfrentou resistências. Oposicionistas políticos acusavam o Governo de esquecer as finalidades externas das políticas públicas (os benefícios à coletividade) em proveito de finalidades internas, ligadas aos interesses da burocracia (ampliar o aparato estatal). Em vista disso, o Deputado Fábio Trad (MDB/MS) afirmou em Plenário que o Projeto INSAES provocou “[...] abalos sísmicos nos territórios de organizações corporativas das instituições privadas de ensino” (CÂMARA, 2013, p. 9772). Deveras, grupos defensores das IES privadas inquietavam-se ante a possibilidade de crescimento da máquina estatal, bem como percebiam obstáculos ao livre exercício da atividade econômica.

O Projeto foi aprovado na CE, em junho de 2013, após duas reuniões ordinárias. Foram acatadas treze emendas, entre as quais a supressão do disposto que tornava o representante do INSAES presidente da CONAES, possibilitando, assim, a ocupação do cargo pelo setor privado, via assento dos membros escolhidos entre cidadãos com

¹⁰ Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência (CÂMARA, 2017).

reconhecida competência. Outra emenda, considerando a ausência de uma definição clara acerca da acreditação no Projeto INSAES e, conseqüentemente, as controvérsias em torno do tema, tornou a acreditação de IES e cursos de graduação facultativa. Houve também modificação no Projeto do Poder Executivo que previa apenas um Conselho Consultivo na gestão, sendo proposto, na estrutura do INSAES, um Conselho Superior e uma Câmara de Conciliação.

O Projeto seguiu à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), que versa, entre outras coisas, sobre organização político-administrativa da União e reforma administrativa e matérias relativas ao serviço público federal. Após duas reuniões, a CTASP aprovou, em outubro de 2013, as modificações realizadas pela CE e adotou mais duas emendas. A CE tinha estabelecido que a taxa de supervisão seria recolhida ao INSAES semestralmente, em valores expressos em reais, calculada de acordo com o número total anual de alunos ingressantes. A CTASP manteve a redação, mas acrescentou que não serão computadas, para o cálculo dessa taxa, as matrículas relacionadas a alunos ingressantes beneficiários do PROUNI. Outro ponto diz respeito ao valor da taxa de supervisão. O projeto original estabeleceu valores que variam de cinco a sete reais, conforme o número de vagas autorizadas, e seu recolhimento seria feito até o dia dez dos meses de janeiro e agosto de cada ano. A CE inseriu um período de transição, estabelecendo que, nos três primeiros anos após a constituição do INSAES, a taxa seria recolhida anualmente, até o quinto dia útil de mês de abril de cada ano. A CTASP manteve o texto da CE, mas fixou os valores durante a transição: três reais, no caso de IES com número de matrículas até cinco mil alunos; e quatro reais para aquelas em que o número de ingressantes fosse superior. Esses aspectos ilustram a pressão que o grupo das IES privadas exerceu, forçando o Governo a negociar. Na primeira emenda, retirar os estudantes ingressantes contemplados pelo PROUNI do cálculo da taxa de supervisão, foi uma forma de reduzir o impacto no orçamento das IES privadas, bem como evitar o efeito colateral de redução na oferta de bolsas. Já na segunda emenda, por um lado, os privatistas obtiveram três anos para transição, com valores mais baixos; por outro, o Governo conseguiu evitar a supressão definitiva da taxa de supervisão.

Logo depois, o Projeto seguiu para a terceira Comissão, a de Finanças e Tributação (CFT), que, entre outros assuntos, trata de aspectos financeiros e orçamentários de proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública. Houve muita polarização na CFT, destacando-se o papel de oposição dos Deputados José Mendonça Bezerra Filho¹¹ e Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia¹². Foram apresentadas mais de trezentas emendas, muitas das quais já apreciadas na CE e na CTASP. Desse modo, o relator rejeitou todas, aprovando as emendas aprovadas na CTASP e modificando algumas emendas da CE.

Por fim, em maio de 2014, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que trata de aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa dos projetos na Câmara, é a última Comissão a analisar. Quase um ano depois, foi aprovado um requerimento de urgência para que o Projeto fosse apreciado no Plenário. Em abril de 2015, o relator na CCJC emitiu parecer favorável, mas a matéria não chegou a ser votada. O Ministro Renato Janine Ribeiro, dias após assumir o cargo, afirmou que a sua prioridade legislativa era a aprovação do Projeto INSAES (MUGNATTO, 2015). O que o Ministro provavelmente não esperava era que, a partir daquele ano, a dimensão *politics* se transformaria abruptamente, repercutindo incontestavelmente na dimensão das *polícies*. Sendo assim, uma política pública pode parecer plausível, sob um plano técnico, mas completamente irrealizável do ponto de vista da política partidária, por falta de governabilidade. O clima, em 2015, era de completo desgaste do Governo Dilma Rousseff, incapaz de executar a agenda dos grupos que representava, fazendo crescer movimentos dissidentes. O contexto era de esgotamento dos recursos públicos, redução do amparo social e rompimento do apoio político do Presidente da

¹¹ Ministro da Educação a partir de 12 de maio de 2016.

¹² Presidente da Câmara dos Deputados a partir de 14 de julho de 2016.

Câmara ao Governo, Deputado Eduardo Cunha (MDB/RJ). Este, ao ser questionado por não colocar o Projeto INSAES em votação, respondeu:

[...] existem cerca de 500 requerimentos de urgência referentes a 500 projetos que não estão em votação. Se eu colocar os 500 em ordem, esse será o 501. Então, não há a obrigatoriedade de votação do requerimento de urgência, da colocação imediata em pauta do projeto original. (CÂMARA, 2015, p. 193).

O Deputado Leonardo Carneiro Monteiro Picciani, líder do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB/RJ), acrescentou ao debate:

Sr. Presidente, sobre esse tema, a Liderança do PMDB quer esclarecer que não aceita a inclusão em pauta desse projeto. Nós não vamos votar a criação de mais de 500 cargos no momento em que se corta dinheiro do FIES, em que mais da metade dos estudantes não conseguem fazer a sua renovação no FIES. É por essa razão, e não por nenhuma outra, que o PMDB não aceita a inclusão em pauta e não votará esse projeto. (CÂMARA, 2015, p. 193).

Isso já indicava a fenda entre o Governo e grande parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), dilatada progressivamente. Com esse imbróglio, matrizes cognitivas e normativas concorrentes passaram a direcionar o debate e a modificar substancialmente a ação pública. A inabilidade do Governo em resolver a crise resultou na perda do cargo por parte da presidenta Dilma Rousseff, que foi sucedida pelo vice-presidente, Michel Temer (MDB). Este formou uma base aliada com partidos que, até então, eram oposição, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Verde (PV), emergindo uma nova agenda governamental.

Ainda que esteja oficialmente pronto para pauta na CCJC e sujeito à apreciação do Plenário, tenazes opositores ao INSAES passaram a ocupar cargos estratégicos no MEC e no Congresso Nacional, o que impossibilita o prosseguimento da matéria. Uma das poucas referências ao INSAES, após o Governo Dilma Rousseff, está no Projeto de Lei (PL) nº 6.947/2017, de autoria do Deputado Damião Feliciano da Silva (PDT/PB), que propõe explicitar na Lei do FIES que os financiamentos possam abranger cursos presenciais ou a distância. O referido PL preconiza que devam ser considerados cursos de graduação na modalidade à distância com avaliação positiva os que obedecerem aos critérios de qualidade em processos conduzidos pelo INSAES.

Esse PL, contudo, foi um ponto fora da curva. O Governo Michel Temer tem implementado novas diretrizes para a educação superior. Como corolário, o Decreto nº 5.773/2006 foi revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Nessa conjuntura, o Projeto INSAES, somado a tantos outros, caiu no esquecimento.

5 ALGUNS APONTAMENTOS

A educação superior no Brasil tem passado, ao longo dos anos, por profundas transformações e se tornado, cada vez mais, um serviço não-exclusivo do Estado. Uma das inovações foi a constituição, em 2004, do atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), abrangendo a avaliação de instituições, cursos de graduação e estudantes. Além de possibilitarem a formação de uma comunidade de aprendizagem e o desenvolvimento institucional, os resultados das avaliações constituem em referencial básico para os processos de regulação e de supervisão. O aparato público envolvido inclui múltiplos atores estatais: MEC, SERES, CNE, CONAES, INEP e CTAA.

Não obstante essa estrutura organizacional, lacunas ainda são diagnosticadas. Diante disso, o Projeto INSAES, proposto pelo Poder Executivo em 2012, era uma

alternativa para supervisionar a expansão da educação superior no Brasil, via preeminente instituições privadas não-universitárias, que sinaliza para um ensino de massa, mais associado à lógica financeira e do lucro, em detrimento de aspectos propriamente pedagógicos. As crises do capitalismo, principalmente a deflagrada a partir de 2008, geram ceticismo quanto ao atual modelo de financeirização da educação superior, ocupada em grande parte por poderosas empresas de capital aberto, que ambicionam essencialmente o lucro. Tal como o livre mercado põe o capitalismo em colapso, a constituição de um quase-mercado na educação superior, sem efetiva regulação e controle, pode colocar em cheque o conteúdo social da privatização e, até mesmo, o sistema de ensino. O INSAES, portanto, pretende unir em uma única agência as atividades de avaliação, regulação, supervisão e acreditação, otimizando recursos e integrando processos a fim de propiciar o conteúdo social da expansão. Nada garante, porém, que o INSAES represente uma restrição à financeirização, desnacionalização e oligopolização da educação superior, pois o Projeto em si não altera as normas relativas a esses processos.

No debate legislativo, no período de 2012 a 2015, o Projeto foi sustentado pelo Governo, por deputados e grupos que defendem maior ativismo estatal sobre o mercado educacional. Por outro lado, enfrentou resistências de opositoristas políticos, de grupos privatistas e de servidores do INEP. O desgaste do Governo Dilma Rousseff e a incapacidade de resolver a crise desencadeada a partir de 2015 culminaram numa nova agenda governamental, secundarizando o Projeto INSAES. Diante da atual política de Estado mínimo e limitação das despesas públicas, constata-se uma estrutura institucional adversa a investimentos na administração pública. A tendência é aplicar o princípio da eficiência, aproveitando a estrutura dos órgãos já existentes.

A análise empreendida neste artigo demonstra que o Projeto INSAES foi um marco importante no debate público, ainda em curso, em torno da avaliação da educação superior no Brasil. Considerando que a dimensão da avaliação sustenta estratégias que respaldam objetivos sociais e políticos, a ideia é produzir investigações que subsidiem as discussões acerca da política a ser desenvolvida, pois, se, por um lado, os atores são moldados pelo contexto socioeconômico e político, por outro, simultaneamente, constroem e transformam a realidade. Tem-se, assim, um mundo social em permanente produção, reprodução e transformação. Esse caráter dinâmico promove um campo aberto de possibilidades, a partir de um movimento contraditório, sob complexa totalidade de determinações e relações mediadas.

Defendemos, portanto, que a avaliação da educação superior contribua para a promoção dos valores democráticos, rumo à garantia do padrão de qualidade socialmente referenciado. Em tempos de retrocessos nos direitos sociais, reformas educacionais estão sendo implementadas precipitadamente nos últimos dois anos, sem abertura para uma ampla discussão. Torna-se imprescindível, assim, que vozes da sociedade civil se engajem na luta pelo compromisso com uma educação verdadeiramente transformadora.

REFERÊNCIAS

ABMES. ABMES participa de audiência pública na Câmara sobre a criação do INSAES. 12 dez. 2012. Disponível em: <https://www.abmes.org.br/noticias/detalhe/695/ABMES%20participa%20de%20audi%C3%Aancia%20p%C3%BAblica%20na%20C%C3%A2mara%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do%20Insaes>. Acesso em: 30 jan. 2018.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-199.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & diversidade* (PUCRJ), n. especial, p. 119-142, dez. 2011.

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, jun. 2012.

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (org.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ARAÚJO, S. de; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático?. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, mar. 2011.

BANCO MUNDIAL. *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*. Washington: Banco Mundial, 2003.

BARREYRO, G. B.; LAGORIA, S. L.; HIZUME, G. de C. As Agências Nacionais de Acreditação no Sistema ARCU-SUL: primeiras considerações. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 1, p. 49-72, mar. 2015.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação e regulação da Educação Superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Sorocaba, v. 12, n. 1, p. 133-144, mar. 2007. Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES).

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA; Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006. cap. 1, p. 41-70.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 maio 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em: 26 nov. 2017.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107. Acesso em: 31 jan. 2017.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRASIL. Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 9, 16 maio 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria1027.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.372, de 31 de agosto de 2012. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 ago. 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 237-270.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Educação superior no Brasil: os contraditórios caminhos da expansão pós-LDB. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014. cap. 9, p. 256-285.

CABRAL NETO, A. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (org.). *Política educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Liber livro, 2009. p. 169-204.

CABRAL NETO, A. Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 42, n. 28, p. 7-40, jan./abr. 2012.

CABRITO, B. G. *Economia da educação*. Lisboa: Texto Editora, 2002.

CABRITO, B. G. Políticas de regulação e mudanças recentes no ensino superior em Portugal. In: CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. do; CHAVES, V. J. (org.). *Política de expansão da educação superior no Brasil: democratização às avessas*. São Paulo: Xamã, 2011. p. 187-204.

CÂMARA dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano 68, n. 59, p. 9766-9773, 12 abr. 2013. Discurso do deputado Fábio Trad.

CÂMARA dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano 70, n. 36, p. 193, 13 mar. 2015.

CÂMARA dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*: regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2017.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, jun. 2010.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 5, p. 1-30, dez. 1995.

CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 50, n. 1, p. 121-144, jan./mar. 1999. Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. out. 1998. Documento assinado pelo Conselho de Administração da CLAD.

COSTA, F. L. da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das “agências autônomas.” *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 191-199, mar./abr. 1999.

CRISTALDO, H. Criação de instituto de avaliação do ensino superior é debatida na Câmara. *Agência Brasil*, 11 dez. 2012. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/2012/12/criacao-de-instituto-de-avaliacao-e-regulacao-do-ensino-superior-e-debatida-na-camara>. Acesso em: 30 jan. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 253-264.

GOMES, A. M. Expansão e privatização da educação superior: do período civil-militar ao neoliberal-popular. In: CUNHA, C. da; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. da (org.). *Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 21-50.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2016*. Brasília, DF: INEP, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 26 nov. 2017.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, L. Kroton deve ir às compras no setor de educação básica, após veto do Cade. *G1*, São Paulo, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/kroton-deve-ir-as-compras-no-setor-de-educacao-basica-apos-veto-do-cade.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2017.

MUGNATTO, S. Frente Parlamentar Mista da Educação é relançada na Câmara. *Radioagência*, Brasília, DF, 16 abr. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/radioagencia/486102-frente-parlamentar-mista-da-educacao-e-relancada-na-camara.html>. Acesso em: 26 nov. 2017.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

NEAVE, G. O Estado-avaliador como política em transição: um estudo histórico e anatômico. In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; ULTERHALTER, E. (org.). *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Brasília, DF: UNESCO: CAPES, 2012. v. 1, cap. 35, p. 675-696.

NUNES, E. de O.; FERNANDES, I.; ALBRECHT, J. V. O INSAES como agência reguladora atípica: análise a partir do PL nº 4.372/2012. *Observatório Universitário*, n. 104, out. 2012.

- NUNES, E. Agências regulatórias: gênese, contexto, perspectiva e controle. *Observatório Universitário*, Rio de Janeiro, n. 1, out. 2001.
- PARAGUASSÚ, L. Agência Nacional de Educação vai controlar qualidade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 jun. 2000. Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u3433.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- PECI, A. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: PECI, A. (org.). *Regulação no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2007. cap. 3, p. 72-92.
- PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, ago. 2006.
- SANTOS, S. M. dos. *Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade*. Lisboa: A3ES, 2011a.
- SANTOS, S. M. dos. *Sistemas internos de garantia da qualidade nas agências de avaliação e acreditação*. Lisboa: A3ES, 2011b.
- SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, dez. 2008.
- SILVA, Â. M. F. da; LOPES, P. I. X.; CASTRO, A. M. D. A. Avaliação da educação no Brasil: a centralidade dos testes em larga escala. *Holos*, ano 32, v. 7, p. 388-401, 2016.
- SINGER, A. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, A.; LOUREIRO, I. (org.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.