

# A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E PORTUGAL: UM ESTUDO COMPARADO

Eliacir Neves FRANÇA – Universidade Estadual de Londrina  
(eliacir@uel.br)

Luís Enrique AGUILAR – Universidade Estadual de Campinas  
(luis.aguilar@merconet.com.br)

## Resumo:

A avaliação e a regulação da educação superior têm ocupado lugar central nas políticas públicas desde o último quartel do século passado. Tal fenômeno se intensificou a partir do Processo de Bolonha que, para esta pesquisa se constitui num ponto de partida com típicas características determinantes de políticas, da configuração delas, da definição do seu escopo e rumo. Escolhemos a educação superior de dois sistemas educacionais que possuem a peculiaridade de homogeneidade e diferenciação: Brasil e Portugal. No Brasil, o Projeto de Lei 4.372\2012 que prevê a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) e em Portugal a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) possibilitam o olhar comparativo sobre a temática. Objetiva-se estudar as arenas e desvelar, a correlação de forças do processo da política na tramitação destes projetos de lei. Para a execução deste trabalho de investigação utilizaremos análise de política; para a análise dos dados nos valeremos do arcabouço teórico dos estudos em Educação Comparada e para procedermos ao tratamento dos mesmos decidimos pelo modelo tridimensional de Análise Crítica do Discurso (ACD) elaborado por Fairclough (1989). Assim, esperamos oferecer subsídios para o entendimento das políticas públicas de avaliação e regulação no contexto da globalização, considerando as especificidades do Estado Brasileiro e Português.

**Palavras-chave:** Educação Superior, Políticas Públicas, Educação Comparada, Análise de Políticas.

Uma das áreas de estudo no campo da educação mais estudadas nas últimas décadas tem sido a da avaliação. Na educação superior, após o advento do Processo de Bolonha, este movimento se intensificou sobremaneira e tem ocupado um lugar privilegiado na agenda dos governos, tanto dos Estados centrais quanto periféricos.

No bojo desta discussão está a investigação ora apresentada que tem como objeto os projetos de lei que preveem a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), no Brasil e a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) em Portugal. Trata-se, portanto, de um estudo do campo da Análise de Políticas (policy analysis).

A Análise de Política constitui um conjunto de elementos que possibilita um rico olhar explicativo-normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas. Trata-se de um estudo sobre a ciência do Estado em ação ou, ainda, de uma apreciação de uma particular metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta da autoridade pública. (...) A importância deste

campo é que ele nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é intrínseca. A Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si. (Serafim & Dias, 2012, p. 121 – 122)

Então, este trabalho de investigação está centrado na análise dos documentos emanados das casas de lei dos dois países, buscando identificar a objetivação dos interesses privatistas nas políticas públicas de educação superior no Brasil. Noutras palavras, esta investigação busca desvelar como atuaram os representantes dos grupos de interesses no processo de tramitação dos Projetos de Lei (PL) do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) no Brasil, ou seja, procuramos uma possível ampliação da compreensão e leitura das ações dos atores políticos, sociais e autoridades na Arena do Legislativo quando se trata de política pública educacional. Para além disso, e de forma ainda muito incipiente e exploratória, iniciamos uma análise comparativa tendo em vista compreender as políticas para o ensino superior e o papel da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) em Portugal. Esta última etapa será executada na Universidade do Minho, em Braga, Portugal.

Pensamos ser importante perceber a correlação de forças estabelecida entre os atores sociais, autoridades e autores políticos na Arena do Legislativo. A educação superior foi tratada, por estes atores, como um bem público ou como uma mercadoria?

Estudar o campo da avaliação da educação superior exige, a nosso ver, estudar o Estado avaliador. “A visão do Estado que o estudioso da política adota para entender as suas ações, ou a natureza do modelo que utiliza para entender as relações entre Estado e sociedade é crucial para os resultados que ele irá obter”. (Cavalcanti, 2012, p. 44)

No nosso caso trabalharemos com o conceito de Estado ampliado de Antonio Gramsci por entendermos que este oferece condições de resposta ao problema da pesquisa.

Entendemos que, devido à especificidade do objeto de estudo com que trabalhamos, as influências do neoliberalismo e da globalização podem explicar, em parte, o porquê da criação de agências para avaliar e regular as instituições de educação superior, públicas e privadas no Brasil e em Portugal e quais as interfaces que podem ser estabelecidas entre ambas os projetos. Neste sentido,

[...] a relação “nacional” é o resultado de uma combinação “original” única (em certo sentido), e para dominá-la e dirigi-la é preciso compreender e conceber

esta originalidade e unicidade. É certo que o desenvolvimento verifica-se no sentido do internacionalismo, mas o ponto de partida é ‘nacional’, e é deste ponto de partida que se devem adotar as diretivas. Mas a perspectiva é internacional e não pode deixar de sê-lo. É preciso, portanto, estudar exatamente a combinação das forças nacionais que a classe internacional deverá dirigir e impulsionar segundo a perspectiva e as diretivas internacionais. (Gramsci, 1976, p 120).

Outro elemento que se faz absolutamente necessário a ser considerado neste estudo é o denominado “Processo de Bolonha”, um acordo assinado em 19 de junho de 1999, na cidade de Bolonha, na Itália, pelos ministros responsáveis pelo ensino superior de 29 países europeus que desencadeou uma profunda alteração na estrutura universitária em toda a Europa.

É visível, com efeito, uma reforma da educação superior à escala europeia, sem precedentes, em que se destaca, em primeiro lugar, uma grande perda de protagonismo dos estados nacionais, a tal ponto que talvez se possa falar de uma espécie de “desnacionalização” da educação superior ou, de outro ponto de vista, de uma decisiva e definitiva “europeização” das universidades e outras escolas superiores, optando por políticas de liberalização e pela necessária harmonização para a emulação e a competitividade, vencendo barreiras e fronteiras tradicionais. (Lima, Azevedo & Catani, 2008, p. 12)

Os impactos do Processo de Bolonha nas universidades da ibero-américa estão sendo estudados amplamente.

Com os resultados deste estudo esperamos oferecer subsídios para o entendimento das políticas públicas de avaliação e regulação no contexto da globalização, considerando as especificidades do Estado Brasileiro e Português.

A educação superior consiste num tipo de formação acadêmico profissional de nível elevado. Este divide-se, tradicionalmente em cursos de graduação e pós-graduação. Trata-se de uma

construção sócio-histórica primordialmente europeia, a instituição universitária configura-se como uma instância cultural multissecular, aparentemente objeto de generalização em termos organizacionais, evidenciando importantes elementos invariantes do ponto de vista morfológico e processual. No entanto, mesmo apenas à escala europeia, e não obstante a história partilhada e a longa duração do seu processo de institucionalização, as universidades fixaram e mantiveram inúmeros elementos próprios, de natureza nacional ou regional, face a especificidades de ordem política, religiosa, cultural, econômica, das quais resultaram distintos "modelos" (por exemplo os modelos napoleônico e humboldtiano), diferentes relações com o Estado e a administração pública, estatutos jurídicos variados, projetos educativos e culturais, e ainda formas de organização dos estudos, consideravelmente plurais. (Lima, Azevedo & Catani, 2008, p. 8)

A partir do modelo europeu esta instituição foi implantada em todos os países do globo e foi sendo estruturada e reestruturada a partir das realidades locais. Mais recentemente, as instituições de educação superior passaram por um processo sistemático de reforma, fruto do denominado “Processo de Bolonha”, um documento que desencadeou uma ampla e profunda reestruturação do sistema de educação superior, inicialmente, na Europa. Tal documento teve como signatários 29 países da União Europeia (EU) e estabeleceu a diretriz para as políticas públicas educacionais com vistas a construir um “espaço Europeu de ensino superior” que resultou em influenciar arenas políticas em escala global.

O Processo de Bolonha ficará para a história como um processo político fortemente governamentalizado em termos nacionais, no contexto de certos países, e externamente sobredeterminado por agendas transnacionais. Voluntariamente, nenhum governo nacional parece disposto a ficar de fora do processo, preferindo aderir, mesmo quando as consequências da criação de um sistema europeu altamente competitivo e internacionalmente avaliado, curso a curso, instituição a instituição, país a país, venham provavelmente a produzir resultados dramáticos para alguns dos participantes como, aliás, exige uma lógica de emulação de tipo mercantil, com a correspondente criação de mercados externos e internos. Em qualquer dos casos, as universidades e outras escolas superiores não só não lideram o processo de integração no sistema europeu, como nem sequer foram auscultadas acerca da sua vontade em participar. Daqui decorrem processos genericamente caracterizados pela pouca consulta, por insuficiente debate público e por pouca ou nula participação no processo de tomada de decisões. (Lima, Azevedo & Catani, 2008, p. 13)

Portugal “tem um sistema binário com 14 universidades públicas e 15 institutos politécnicos públicos. O sector privado tem 15 universidades e mais de 100 instituições especializadas de pequena dimensão”. (Gomes, 2009, p. 106)

A reforma do sistema de educação superior em Portugal se deu como resultado direto do Acordo denominado “Estratégia de Lisboa”, segundo o Governo Português o “motor de transição da União Europeia para uma sociedade e economia assentes no conhecimento, estando a educação e a formação no centro desta nova dinâmica e reconhecendo-se o seu papel na modernização e transformação da sociedade europeia” (Ministério, 2004, p. 5, apud Catani, 2007, p. 59)

O sistema de educação superior deveria se tornar mais atrativo e competitivo. O foco estava na comparabilidade das qualificações oferecidas pelas instituições de educação superior e na mobilidade dos estudantes e professores em toda a União Europeia.

A educação neste nível de ensino passou a ser considerado um produto, muito embora permaneçam o discurso de que a reforma conduzida visava a inclusão social. Noutras palavras, a reforma em Portugal “não apenas é associada ao projecto modernizador, como a sua suposta contribuição para a modernização do país é transformada na sua principal base de legitimação” (Afonso, 2000, p. 18)

No Brasil, a reforma da educação superior se deu como resultado da Reforma da Gestão Pública, iniciado em 1995 com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com a publicação do “Plano Diretor da Reforma do Estado” e o envio ao Congresso Nacional da proposta de emenda à Constituição 173 que se transformaria na Emenda 19\98.

Como sustentáculo teórico para a reforma, o Governo Federal passa a difundir um discurso que tem como escopo a defesa dos postulados que apontam para o fato do modelo de administração do Estado adotado, até então, no Brasil ser o único responsável pela emergência da crise econômica em que se encontrava a nação. Tal crise se devia, sobretudo, a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais. A partir de tais postulados, apresentou-se como alternativa para superação da crise a alteração do modelo de gestão do Estado brasileiro.

Segundo o discurso do Governo à época, o objetivo da Reforma da Gestão Pública era possibilitar a construção de um aparelho de Estado forte e eficiente.

Tal processo

compreendia três dimensões: a) uma institucional-legal, cujo intento foi a descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado por meio da institucionalização de “novos” formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma de gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão ideológica que visava suprimir qualquer indício de crítica ao modelo de administração gerencial. (Bresser-Pereira, 1997, p. 76)

O princípio sobre o qual se estruturou o processo de Reforma em 1995 é o de que o Estado devesse assumir tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder ou que apliquem os recursos deste. Noutras palavras, Estado mínimo.

As tarefas para além da formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, foram descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas.

Foram consolidados os postulados de que os serviços que deveriam ser oferecidos à população, providos pelos recursos dos impostos, não deveriam ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, e sim contratados com terceiros; também que os serviços sociais e científicos deveriam ser contratados com organizações públicas não estatais de serviço, as ‘organizações sociais’ e, mais recentemente, pelas empresas privadas.

Definiu-se que a três formas gerenciais de controle (controle social, controle de resultados e competição administrada) deveriam ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais.

O processo acima descrito teve impactos diretos no campo da educação superior.

Ao longo da década de 1990, desencadeou-se uma ampliação do espaço privado nas atividades diretamente ligadas à produção econômica e também no campo dos direitos sociais, conquistados pelas lutas históricas da classe trabalhadora, o que gerou um aprofundamento da mercantilização da educação, particularmente da educação superior. Essa ampliação foi realizada através de dois movimentos: a) a expansão das instituições privadas, através da liberalização dos “serviços educacionais”; b) a privatização interna das universidades públicas, através das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades pelos cursos pagos e do estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e as empresas, redirecionando as atividades de ensino, pesquisa e extensão. (Lima, 2011, p. 87)

Pela análise, mesmo que preliminar dos documentos de políticas públicas para a educação superior no Brasil e em Portugal pode-se afirmar que a partir da década de 1990, os Governos nacionais seguiram à risca as diretrizes presentes nos documentos do Banco Mundial. Dentre eles, destaco, a título de exemplo, “La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia”, publicado em 1994. Neste são sugeridas as seguintes estratégias: a) diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos; b) diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas; e c) construção de um novo arcabouço político e jurídico que viabilizasse a implantação das diretrizes privatizantes da educação. (Banco Mundial, 1994)

Neste contexto de reforma a partir de meados da década de 1990, começou um processo que iria instituir a avaliação como política regulatória na educação superior em escala global. Tal política, no Brasil foi operacionalizada marcadamente através da Lei 10.861\2004, do Decreto 5.773\2006 e da Portaria Normativa 40\2010, estes documentos legais normatizam os procedimentos de avaliação e regulação da educação superior brasileira, onde estes procedimentos são de competência do Ministério da

Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Avaliação da Educação Superior “Anísio Teixeira” (INEP).

No bojo do movimento de criação de agências de avaliação e regulação da educação superior, no Brasil, em agosto de 2012 é apresentado pela Presidente da República o PL 4.372 que prevê a criação do Instituto Nacional de supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), uma autarquia federal com a função precípua de conduzir os processos de supervisão, avaliação e acreditação das instituições públicas e privadas no Brasil.

Já em Portugal,

A avaliação dos cursos de licenciatura foi introduzida (...) em 1993 por iniciativa do Conselho de Reitores das Universidades (Públicas) Portuguesas, CRUP. Nas suas linhas gerais, seguiu-se o modelo Holandês inicial com as duas fases de elaboração de um relatório de autoavaliação seguida da visita da comissão externa que elabora o seu relatório de avaliação. Depois de implementado nas universidades membros do CRUP, este modelo foi assumido na legislação nacional e passou a ser aplicado nos outros subsectores, institutos politécnicos públicos, universidades privadas e institutos politécnicos privados. Foi já neste quadro legal que funcionou em 2000-2005 o segundo ciclo de avaliação das universidades públicas (e primeiro nos outros sub-sector). O objectivo deste sistema de avaliação é o de contribuir para a melhoria dos cursos sem efeitos directos no financiamento. A qualidade dos relatórios finais foi algo heterogénea com casos onde a diversidade institucional era bem transparente mas outros onde não era fácil tirar quaisquer conclusões sobre as diferenças de qualidade. A sociedade esperava mais e os governos sucessivos foram pedindo aos avaliadores mais do que o modelo permitia. Uma das dificuldades de base é que as quatro agências responsáveis pelo processo eram de facto entidades representativas das instituições. A outra dificuldade estava no conflito nunca resolvido entre uma avaliação para a melhoria e uma avaliação para a prestação de contas. O processo foi interrompido em finais de 2005 com o anúncio de que seriam criados novos instrumentos legais. O governo pediu à ENQA (rede europeia de agências de qualidade) uma avaliação que terminou em finais de 2006 e foi apresentado em Março de 2007 o projecto de lei que deverá seguir a tramitação legislativa. (Gomes, 2009, p. 114)

A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) foi criada em 2007 “com o objetivo de se ter uma dinâmica mais completa da realidade da educação superior em Portugal, incluindo processos de acreditação de cursos”. (Verihe & Freitas, 2012, p. 21)

O modelo adotado em Portugal de avaliação da educação superior é marcado por três etapas/ciclos bem distintos.

De acordo com Verihne e Freitas (2010),

a primeira experiência surgiu de bases universitárias (...) o segundo ciclo foi coordenado durante todo o tempo de vigência pelo Conselho Nacional de

Avaliação do Ensino Superior (CNAVES). Inicia-se um terceiro ciclo de avaliação em Portugal (2007 até os dias atuais) com a criação de uma Agência de Avaliação e Acreditação da Educação Superior, vinculada à ENQA, com o objetivo de se ter uma dinâmica mais completa da realidade da educação superior em Portugal, incluindo processos de avaliação e acreditação de cursos. Tudo isso com vistas a serem tomadas decisões concretas pelos órgãos de regulação em relação à qualidade dos cursos ofertados. (p. 21)

As arenas políticas no Congresso brasileiro e português onde os projetos de Lei tramitaram será o foco deste trabalho de pesquisa com bases no Método Comparado.

O princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si mesmo através do outro. A comparação é um processo de perceber diferenças e as semelhanças e de assumir valores nesta relação de reconhecimento de si próprio e do outro. Trata-se de compreender o outro a partir dele próprio e, por exclusão, reconhecer-se na diferença. (Franco, 2000, p. 199)

Esta será a perspectiva sobre a qual este estudo será realizado, o reconhecimento do outro para a compreensão de si mesmo.

A matriz teórica que direcionará a análise dos dados valorizará muito as contribuições de Antonio Gramsci, mais especificamente as categorias: Hegemonia, Estado Ampliado e Correlação de Força. Pretende-se, por isso, realizar uma análise de política com forte influência gramsciana, ainda que não deixando de analisar e convocar criticamente outras contribuições que forem julgadas oportunas. Esperamos contribuir com os estudos neste campo, ancorados numa epistemologia ainda pouco utilizada, sobretudo se tivermos em consideração as pesquisas que realizamos nos bancos de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Programa SciELO.

O objetivo geral é analisar o processo da política que levou à criação de agências nacionais de regulação da educação superior no Brasil e Portugal com o propósito de tentar mapear a correlação de forças e interesses que sua implementação mobiliza em cada um dos países.

Para a análise dos dados da pesquisa entendemos a regulação e avaliação como interdependentes, embora autônomas em suas funções. Uma vez que a política analisada aqui é a regulatória, a relação avaliação/regulação será estreita, haja vista a natureza dos resultados da mesma.

Para procedermos ao tratamento dos dados coletados decidimos pelo modelo tridimensional de Análise Crítica do Discurso (ACD) elaborado por Fairclough (1989). Decidimos pela ACD fundamentalmente pela forma como a relação entre o texto, a prática discursiva e a prática social são compreendidos. A análise de dados a partir desta proposta favorece a compreensão das práticas linguístico-discursivas numa perspectiva



ampla, desvelando o quão estão imbricadas com as estruturas sociopolíticas mais abrangentes, de poder e dominação. Para Fairclough (1992, p. 22) "qualquer evento discursivo (isto é, qualquer exemplo de discurso) é considerado simultaneamente um texto, um exemplo de prática discursiva e um exemplo de prática social". No seu modelo tridimensional a análise é realizada em três etapas: texto, prática discursiva e prática social. Nessa tríade é possível desvelar o conteúdo do texto, as formas de produção, consumo e distribuição do texto e a relação deste com elementos ideológicos e hegemônicos em cada período histórico. Entendemos que este modelo de análise oferecerá elementos suficientes para compreendermos em que medida os interesses políticos, educacionais e outros interferiram no desenho e formulação das políticas públicas (*public policys*) que levaram à criação das agências nacionais de regulação no Brasil e em Portugal. Estamos também trabalhando na discussão das vantagens e limites de um modelo de análise que considere as seguintes etapas do processo de política: iniciação, estimação, seleção, implementação, avaliação e finalização. (Deleon & Brewer, 1983).

Esperamos contribuir com as discussões acerca da análise da política de avaliação e regulação para a educação superior.

## Referências

Afonso, A. J. Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neoreformistas. In: A. Catani ; R. Oliveira (Eds.) (2000). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 17-40). Belo Horizonte: Autêntica.

Banco Mundial. *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, 1994.

Bresser-Pereira, L. C. (1997) *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle* (p. 75). Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Catani, A. M., Esquivel, J. C. C. & Gilioli, R. S. P. (2007) (maio./ago ) Reformas da educação superior no Chile, no Brasil e em Portugal: uma abordagem comparativa. *Diálogo Educacional*, Curitiba, 7(21), 49-63.

Cavalcanti, P. A. (2012) *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação* (p. 44). Salvador: EDUNEB.

Brewer, G. D. & Deleon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

Franco, M. C. (2000). Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*, 21(72), 197-230.

GOMES, J. F. (2009) A Reforma da educação superior portuguesa. *Revista de Economia*, 35(3).

Gramsci, A. (1976). *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno* (p. 120). (2. ed.) Rio de Janeiro: Civ. Brasileira.

Lima, L. C., Azevedo, M. L. N. de & Catani, A. M. (2008) O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, Campinas, 13(1), 7-36.

Lima, K. R. de S. (2011). O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *Revista Katálysis*, 14(1), 86-94. <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100010>

Verhine, R. E. & Freitas, A. A. S. M. (2012) A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. *Revista Ensino Superior Unicamp*, 3(7), 16-39.