

**UNIVERSIDADE DE SOROCABA
PRÓ-REITORIA ACADÊMICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Ailton Bueno Scorsoline

**REGULAÇÃO E ACREDITAÇÃO DE CURSOS
SUPERIORES DE DIREITO NO BRASIL**

**SOROCABA/SP
2015**

AILTON BUENO SCORSOLINE

**REGULAÇÃO E ACREDITAÇÃO DE CURSOS
SUPERIORES DE DIREITO NO BRASIL**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Doutor José Dias Sobrinho

**SOROCABA/SP
2015**

Ficha Catalográfica

S437r Scorsoline, Ailton Bueno
Regulação e acreditação de cursos superiores de direito no Brasil
/ Ailton Bueno Scorsoline. -- Sorocaba, SP, 2015.
148 p.

Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho.
Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Sorocaba,
Sorocaba, SP, 2015.

1. Ensino superior - Avaliação. 2. Política educacional – Brasil. I.
Dias Sobrinho, José, orient. II. Universidade de Sorocaba. III. Título.

AILTON BUENO SCORSOLINE

**REGULAÇÃO E ACREDITAÇÃO DE CURSOS
SUPERIORES DE DIREITO NO BRASIL**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Sorocaba.

Aprovado em 04 de março de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Dias Sobrinho
Universidade de Sorocaba

Prof. Dr. Waldemar Marques
Universidade de Sorocaba

Prof. Dr. Pedro Goergen
Universidade de Sorocaba

Profa. Dra. Márcia Regina F. de Brito
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. José Carlos Rothen
Universidade Federal de São Carlos

Dedico este trabalho a Ercília, Mônica e Celeide:
três mulheres a quem devo minha existência: a
primeira como filho; a segunda como homem; e a
terceira como educador.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. José Dias Sobrinho, pela paciência e dedicação durante todo o processo, além de ter sido fonte de inspiração para a elaboração desse trabalho. Mais que um pesquisador, é uma referência para a educação superior brasileira e global, seja pela sua visão crítica e humanista, como também, pela capacidade de transformá-la em propostas para uma sociedade mais democrática, justa e solidária.

Externo meus sinceros agradecimentos aos docentes do programa de Pós-graduação em Educação da UNISO, em especial aos professores Pedro Goergen e Waldemar Marques.

Agradeço, ainda, o apoio institucional da Universidade Federal de São Carlos, que possibilitou o afastamento de minhas atividades profissionais, a fim de dedicar-me a essa pesquisa.

Agradeço, também, às minhas colegas da UFSCar - Ofir, Ana Paula e Elenita – e, aos amigos de longa data: Marcilene Rosa Leandro Moura, João Carlos Jarochinski Silva e Mário Duarte, pessoas especialíssimas sempre presentes em minha vida.

E, finalmente, um profundo agradecimento às professoras do ensino básico Aracy Silveira Cabral e Eldes Susan de Oliveira Basso, educadoras que me inspiraram à carreira do magistério.

É preciso explicar por que o mundo de hoje, que é horrível, é apenas um momento do longo desenvolvimento histórico e que a esperança sempre foi uma das forças dominantes das revoluções e das insurreições. E eu ainda sinto a esperança como minha concepção de futuro.

(Jean Paul Sartre)

RESUMO

A partir da vigência da Lei nº 9394/1996, a Educação Superior vem suportando uma série de impactos em sua estrutura ocasionados por uma proposta de regulação do Estado sob a linha mestra da avaliação. Sob essa ótica, a presente pesquisa de doutorado tem por objetivo discutir o processo de avaliação e regulação da Educação Superior Brasileira, sob o foco dos cursos de bacharelado em Direito. A partir do debate sobre o conceito de qualidade no cenário educacional brasileiro e mundial, serão analisadas as tensões entre Estado e Ordem dos Advogados do Brasil, no que se refere à convergência de critérios e parâmetros para a formação do futuro profissional da área: acreditação da educação superior. Compreender a relação do ente estatal e a OAB exige uma discussão sobre o atual cenário econômico mundial e brasileiro, cujas transformações nos modos de produção de riquezas têm influenciado decisivamente a formação profissional.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Superior – Políticas Educacionais – Avaliação – Acreditação.

ABSTRACT

From the rule of Law No. 9394/1996, the Higher Education is supporting a number of impacts in its structure caused by a new draft regulation proposed by the Government/State, under the master evaluation. In this regard, the present research aims to discuss the evaluation process and regulation of Brazilian Higher Education, under the focus of the bachelor's in Law courses from the debate on the concept of quality in Brazilian and global educational scenarios. Tensions between the state and the Brazilian Bar Association will be analyzed in relation to the convergence criteria and standards for the training of the area's professional future: accreditation of higher education. Understanding the relationship of the state entity and the Brazilian Bar Association requires a discussion on the current global economic and Brazilian scenarios, whose transformations in the wealth production modes have decisively influenced the professional training.

KEYWORDS: Higher Education - Educational Policy - Evaluation - Accreditation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Cronologia do Processo de Bolonha	72
Quadro 1 –	Dimensões da avaliação externa do SINAES e seus pesos	58
Quadro 2 –	Conceitos das Dimensões a serem atribuídos na avaliação Externa	60
Quadro 3 –	Dimensões da avaliação externa dos Cursos do SINAES e seus pesos	61
Quadro 4 –	Conceitos das Dimensões – avaliação de cursos de graduação	61
Quadro 5 –	Critérios de Avaliação de Cursos de Graduação – Titulação do corpo docente	62
Quadro 6 –	Sinopse Estatística do Ensino Superior	100

LISTA DE SIGLAS

ABEDi	Associação Brasileira do Ensino de Direito –
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ABRUEM	Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
ACTI /CARICOM	Associação das Instituições de Ensino Superior do Caribe
ADES	Avaliação Discente da Educação Superior
ANDES	Associação Nacional de Docentes da Educação Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
AVALIES	Avaliação das Instituições de Educação Superior
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CEED	Comissão de Especialistas do Ensino de Direito
CES	Conselho de Educação Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEJ	Comissão Nacional de Ensino Jurídico
CONAES	Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Cursos
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DCN's	Diretrizes Curriculares Nacionais
ENADE	Exame Nacional de Avaliação de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENQA	European Network for Quality Assurance in Higher Education
ESIB	The National Unions of Students in Europe

EUA	Estados Unidos da América
EURASHE	European Association of Institutions in Higher Education
FMI	Fundo Monetário Internacional
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Educação Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul (países sul-americanos)
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditación
MP	Medida Provisória
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Economico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação e Reforma da Universidade
PIB	Produto Interno Bruto
RIACES	Rede Ibero-americana para Acreditação da Qualidade da Educação Superior
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 GLOBALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O CONTROLE DA QUALIDADE	17
2.1 Globalização	17
2.2 Qualidade: aspectos contextuais a partir da década de 1980	23
2.3 Reorganização do Sistema Educacional: Qualidade no Contexto da Educação Superior Brasileira pós LDB/1996:	27
2.4 Avaliação e Regulação da Educação Superior no Brasil	35
2.4.1 O Sentido da Avaliação Institucional	35
2.4.2 Avaliação Institucional e Concepções de Mercado	38
2.4.2.1 PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras	41
2.4.2.2 ENC – Exame Nacional de Cursos (PROVÃO)	46
2.4.2.3 SINAES: da concepção às transformações	52
2.4.2.3.1 Estrutura e Funcionamento do SINAES	56
3 ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	66
3.1 Pressupostos da Acreditação: Processo de Bolonha e a Transnacionalização da Educação Superior	66
3.2 Acreditação: concepções e referenciais teóricos	75
3.3 Redes de Agência de Acreditação	83
4 CAMINHOS E DESCAMINHOS PARA A ACREDITAÇÃO DOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL	90
4.1 Breve Panorama Histórico dos Cursos de Direito no Brasil	90
4.2 O papel da Ordem dos Advogados do Brasil na regulação dos cursos de Direito no Brasil	101
4.2.1 Regulação da Qualidade Educacional ou Controle Profissional?	109
4.2.2 Selo de Qualidade dos Cursos Jurídicos: “OAB Recomenda”	113
4.3 Convergências para Acreditação dos Cursos de Direito	117

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	129
ANEXOS	
A – Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004	139
B – Instrução Normativa CF/OAB nº 1, de 06 de fevereiro de 2008	142
C – Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de Setembro de 2004	146

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, a avaliação e a autonomia passam a integrar os discursos estatais e do mercado como elementos essenciais ao desenvolvimento econômico e social. O desenvolvimento tecnológico, particularmente nas áreas de comunicação, colabora para o avanço de uma política econômica neoliberal. Isso incentiva a organização de blocos econômicos e a implementação de ações conjuntas, intermediadas por organismos multilaterais, principalmente, na implementação de políticas sociais. A educação superior adquire, nesse cenário, *status* de destaque, por duas razões: a necessidade de produção de conhecimentos capazes de acelerar a economia gerando riquezas, e o desenvolvimento da formação profissional necessária ao atendimento do mercado de trabalho.

Na Europa, a partir da Declaração de Bolonha, em 1999, dá-se início a um processo de reforma universitária da educação superior, a fim de responder aos desafios impostos pela economia globalizada que emergia. A questão da “qualidade” passa a pautar as discussões, de modo que sua concepção esteja alinhada às regras de mercado: eficiência no processo e eficácia nos resultados. Para tanto, há a necessidade de transpor as fronteiras nacionais, criando-se, assim, uma política de educação superior conjunta que garanta o atendimento às demandas do mercado globalizado com a unificação de currículos universitários. Essa ação possibilita maior mobilidade acadêmica, proporcionada pela certificação de títulos, instituições e cursos por agências supranacionais: acreditação.

Sob a lógica da acreditação, a avaliação Institucional, que é um instrumento democrático da comunidade acadêmica, adquire um caráter acessório para a determinação da qualidade educacional frente às avaliações externas e exames nacionais de estudantes. O que se verifica é a imposição de regras de mercado para determinar as políticas educacionais, cujas consequências esmorecem a autonomia universitária, comprometendo sua estrutura, organização e, principalmente, sua missão submissas aos interesses do capital.

No Brasil, a partir da década de 1990, dá-se o início a um período de expansão da educação superior, também ocorrido na década de 1970: a multiplicação de instituições privadas. Em atendimento à tendência internacional, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) inicia-se um processo de

avaliação da educação superior brasileira, com o intuito de regular a autorização de novos cursos e o funcionamento daqueles existentes, seguindo a lógica mercadológica da competição como meio de seleção.

Já no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2002 – 2010) ocorre uma reforma no processo de avaliação das instituições e cursos superiores com a criação do SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, por meio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Nesse processo, privilegia-se a autoavaliação institucional, avaliação de cursos e a realização de exames nacionais de estudantes ingressantes (Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM) e concluintes (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE). Tais avaliações enfatizam a discussão do processo como objetivo para melhoria do sistema educacional como um todo.

O processo de globalização, cada vez mais intensificado, sedimenta uma economia mundial mais interdependente. Isso faz com que os desdobramentos do Processo de Bolonha, já consolidados anteriormente nos Estados Unidos, se irradiem para além Europa e alcancem a América Latina. Os efeitos da política econômica neoliberal presentes nas propostas de transnacionalização da educação superior, também, ensejam nas nações do hemisfério sul o debate a respeito de seus processos de avaliação e acreditação. No Brasil, o SINAES encontra-se numa fase de adaptação ao mercado, distanciando-se aos poucos da concepção original; O ENADE passa a se constituir no grande protagonista da avaliação das instituições e cursos brasileiros, cujo mercado, alinhado a entidades representativas de categorias profissionais, tende a influenciar o processo de regulação da educação superior. E, assim, cria critérios que influenciariam na determinação de padrões de qualidade e, por consequência, na organização de cursos e instituições de educação superior.

É nesse contexto que nossa pesquisa se insere, sob o enfoque dos cursos de Bacharelado em Direito. Entendemos que, com a globalização da economia vigente, a educação superior se destaca como segmento da sociedade imprescindível ao desenvolvimento tecnológico, profissional e humanista. Sua orientação pode atender aos apelos mercadológicos e utilitaristas de produção do conhecimento útil e quantificável economicamente, além de concentrar a formação do egresso da

universidade com um viés mais técnico-profissional do que humano necessário à consolidação de uma sociedade democrática, solidária e justa.

Esse aspecto é fator determinante para a reprodução da ideologia neoliberal pela principal instituição representativa da categoria profissional jurídica no País. A OAB – Ordem dos Advogados do Brasil interfere na regulação profissional do ingresso dos bacharéis de Direito na carreira profissional advocatícia, pressionando o ente Estatal para que aja com severidade no sentido de regular a atuação das instituições educativas jurídica. Há, assim, a exigência de que a formação do futuro profissional ocorra nos moldes já alicerçados pela lógica do capital.

Desenvolvemos a presente pesquisa sob a natureza qualitativa, a fim de compreendermos os fenômenos histórico-sociais. Circunscritos à esfera da educação superior, interferem nas relações humanas e privilegiam o aspecto econômico sobre valores humanistas necessários à sociedade. Os métodos de pesquisa bibliográfico e documental se justificam em razão do objeto de estudo estar envolto a discussões de temas trazidos por pesquisadores-autores da educação superior, bem como presente em legislações e documentos oficiais de governos.

O texto divide-se em três partes.

Na primeira, discutimos a questão da “qualidade” frente a globalização trazida pelo neoliberalismo, além de descrevermos os contextos em transformação, desde a metade dos anos 1980. Mostramos, ainda, como se constroem as relações com a avaliação da educação superior. Além disso, centralizamos o debate sobre a questão da qualidade, contrapondo os modelos democráticos – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e SINAES – com o Exame Nacional de Cursos.

Na segunda parte, discutimos a acreditação da educação superior, iniciando pelos impactos trazidos pelo Processo de Bolonha à educação superior mundial e seus reflexos diretos na organização universitária e políticas educacionais das nações.

Na terceira parte, apresentamos o cenário brasileiro e o objeto específico da pesquisa: os cursos de Bacharelado em Direito. A partir da discussão realizada anteriormente sobre a “qualidade” e o processo de avaliação e acreditação da educação superior, debatemos os padrões de qualidade definidos pelo Ministério da Educação Brasileiro para os cursos de Direito e a interferência da Ordem dos

Advogados do Brasil na organização institucional e definição de qualidade para esses cursos.

Nosso objeto de pesquisa possui como referencial DIAS SOBRINHO, o qual concebe a avaliação como um instrumento necessário à instituição e ao sistema educacional para discutir o papel da Universidade, bem como se no contexto histórico ela cumpre o que dela se espera na formação dos indivíduos para a sociedade. A regulação surge como intuito de controlar a proliferação de cursos jurídicos e profissionais na área advocatícia. Isso impõe normativas que regulamentam currículos e práticas que estabelecem padrões de qualidade a serem seguidos pela instituição educacional.

Compreender as relações existentes entre a OAB e sua influência junto ao ente estatal exigirá uma discussão acerca do atual cenário econômico mundial e brasileiro, cujas transformações nos modos de produção de riquezas têm influenciado decisivamente a formação profissional e das instituições.

Partimos da convicção de que há uma convergência de interesses quanto à construção de instrumentos de regulação mercadológica da educação superior. Há, assim, a legitimação da “qualidade” como suscetível de valoração econômica, cujos critérios sejam referendados por agências ou institutos certificadores. A Ordem dos Advogados do Brasil, instituição detentora de força política e representativa dos interesses do mercado profissional ligado à lógica neoliberal, tende a se legitimar informalmente como instituição acreditadora da qualidade, principalmente, porque o ingresso na carreira advocatícia ocorre obrigatoriamente por meio de exame de egressos, que tem sido utilizado para balizar a qualidade e eficiência das instituições.

Apesar da centralidade dos processos de regulação da educação superior brasileira estar sob o controle do Estado, a OAB intensifica suas ações. A categoria perspectiva dos advogados alinha-se ao ideário do mercado neoliberal, a fim de influenciar políticas públicas para a educação superior. Há, então, o temor de que o MEC possa sucumbir à Ordem dos Advogados do Brasil ao partilhar a função de controle da qualidade do ensino jurídico do País, e assim, atuarem juntos na avaliação e regulação dos cursos jurídicos brasileiros.

2 GLOBALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO SUPERIOR: O CONTROLE DA QUALIDADE NO BRASIL

2.1 Globalização

A globalização da economia insere-se no modo de produção capitalista. Para isso, utiliza de ferramentas baseadas na modernização de seus procedimentos para uma ampla e rápida difusão mundial. A partir da década de 1980, os instrumentos de modernização tecnológica decorrentes, principalmente, da intensificação da tecnologia de informação trouxeram maior controle sobre os processos de produção mundial, bem como impulsionaram pesquisas e conseqüentes descobertas para um patamar nunca visto na história humana (MIRANDA, 2000).

É importante ressaltar que as formas de atuação do Estado com relação aos elementos estruturais da Sociedade da Informação são cruciais, uma vez que suas políticas podem traçar o horizonte e definir os modos de interação dos indivíduos, grupos, organizações e instituições públicas e privadas, tanto no interior do Estado quanto fora de seus limites institucionais. Foram as políticas seguidas pelos estados-nações do mundo ocidental que levaram, contemporaneamente, o conhecimento e a informação a serem crescentemente apropriados como mercadorias para venda e lucro (MIRANDA, 2000, p. 79).

Essa revolução tecnológica que ora impera tem como grande fator motivador o desenvolvimento social e econômico da sociedade. Esse fator encurta os espaços de comunicação e difusão de descobertas, cuja temporalidade é quase instantânea. Nesse mesmo sentido, altera a rotina cotidiana das pessoas, impondo uma economia que passa a reger com mais intensidade o *modus vivendi* social, preconizado, principalmente, pela incorporação à concepção de cidadania de valores mercantis ligados ao consumo (MIRANDA, 2000).

A respeito das mudanças trazidas por esse novo estágio da globalização da economia, Dias Sobrinho (2005, p. 48) comenta que a revolução tecnológica cingida essa nova face do capitalismo impulsiona o desenvolvimento do conhecimento, da ciência e da técnica, além de impactar rapidamente e de diferentes formas a vida das pessoas.

Entre esses impactos, Dias Sobrinho destaca “novas relações de trabalho, novas relações de espaço e tempo, novas concepções de mundo, novos estilos de

vida, novas identidades”. O impasse se apresenta quando se busca se o novo contexto construído colabora para equilibrar a perversidade das desigualdades sociais proporcionadas pelo capitalismo ao longo da história humana.

Essa nova configuração de sociedade rompe as fronteiras que separam não só economias, mas culturas e populações e até a forma de organização de Estados. Ao privilegiar a democracia como fator primordial de organização do poder Estatal, passamos a acompanhar, desde as duas últimas décadas do século XX, a instalação de um modelo econômico que põs abaixo regimes governamentais e modelos econômicos que até então sequer eram ameaçados.

A homogeneização de formas de governos e a subordinação da economia ao modelo neoliberal expandido pela difusão de uma economia globalizada contribuíram para a expansão de conglomerados mercantis. Liderados por empresas multinacionais norte-americanas, passaram a produzir e comercializar seus produtos em países onde se instalavam. Também construíram uma rede de produção e distribuição transnacional que substituía a identidade regional por uma marca comercial.

Essa marca traz consigo a cultura de um modo de produção capaz de subverter culturas adjacentes ao consumo como linha mestra para o desenvolvimento econômico. O trabalho é englobado como fonte única do indivíduo para sua sobrevivência e inclusão numa sociedade medida pelo poder de aquisição de bens materiais.

Dias Sobrinho (2005, p. 51) destaca, ainda, que a globalização traz consigo “complexas interatuações e mútuas dependências, a economia, o mercado, a política, as relações pessoais, os sistemas de informação e comunicação, a ciência e tecnologia, a cultura e educação”. Nessa relação, o que podemos verificar é a imposição de valores econômicos, privilegiados por uma sociedade detentora de recursos financeiros e tecnológicos que servem à colonização.

Essa interdependência e interatuação, por um lado, parece favorecer a relação entre as nações ao difundir conhecimentos e compartilhar soluções para problemas comuns. Todavia vulnerabiliza a economia global e submete nações às regras impostas por organismos multilaterais. A territorialidade que demarcava as fronteiras culturais e econômicas garantidoras da soberania de uma nação é substituída pela organização de grandes oligopólios mercantis e políticos, que

passam a planejar ações comuns entre diversas nações que se submetem a essa planificação homogeneizadora formalizadas pela unificação de moedas e consolidação de tratados econômicos.

A relação entre conhecimento e formação humana é rompida na globalização neoliberal, além de dar lugar à produção utilitarista-mercadológica necessária à formação do capital humano necessário ao desenvolvimento dessa sociedade.

A imagem racional e mecanicista do mundo, criada na modernidade e elevada hoje ao absoluto da racionalidade, já não se sustenta frente à decepção provocada pelos impactos negativos da tecnociência. A produção de conhecimentos, as inovações tecnológicas e a difusão pelas redes de informação impulsionam transformações que, de um lado, são orgulho civilizatório e, de outro, o pavor da catástrofe do regresso. Apesar de seus efeitos perversos, a atividade científica e suas inovações tecnológicas continuam transformando o mundo de forma impressionante. Paradoxalmente, no mesmo ritmo em que a humanidade parece aproximar-se da solução de seus problemas, cresce a ameaça da catástrofe. Nosso presente e futuro estão nas mãos da ciência e tecnologia, ironicamente, para o bem e para o mal (GOERGEN, 2014, p. 556-557).

Essa dualidade paradoxal apresentada por Goergen entre o ritmo do desenvolvimento da ciência e tecnologia e seus efeitos para a resolução dos problemas da humanidade coloca em xeque a globalização como fenômeno capaz de resolver essa equação. Os rápidos e contínuos avanços da pesquisa e produção de conhecimentos encontram na economia de mercado o seu principal impulso, já que coloca de lado a consciência de se perguntar o sentido humano e social da tecnologia, questão essa fundamental à superação de situações que impedem o desenvolvimento de forma equânime da sociedade.

Didriksson (2014) compara a generalidade e publicidade do conhecimento ao ar e à luz, além de sugerir que historicamente não podem ser tomados como propriedade, por serem bens comuns a todos. Todavia, destaca que a grande questão posta no atual momento da globalização mundial é a apropriação do conhecimento como produto, e, ainda, se esta encontra nos avanços tecnológicos a mediação para a condução desse processo.

El conocimiento, se ha convertido en un poder de generación de ganancias inconmensurables para unos cuantos, pero también en el contenido, método, lenguaje y técnica de una enorme multiplicidad de procesos y productos cada vez más accesibles y cotidianos, que están avanzando en un camino distinto a la prefiguración de cualquier ortodoxia pasada, ya sea si se cree en el capitalismo de un nuevo tipo o si se está en su contra, aún

de la forma más radical que se pueda uno imaginar (DIDRIKSSON, 2014, p. 552-553).

Essa nova matriz social – Sociedade do Conhecimento – emerge com o poder de transformar o conhecimento em produto mensurável e alinhado ao mercado, reposicionando o papel histórico da universidade como protagonista no desenvolvimento econômico mundial. Esse processo de “*coisificação*” impõe ao conhecimento características de produto suscetível à valoração econômica, regendo-se pelas regras de mercado: eficiência nos processos e eficácia nos resultados. A competitividade surge como elemento motivador à produção, conforme a adaptação do mercado.

Conforme bem explica Dias Sobrinho (2005, p. 62), a educação superior está inserida nas contradições da globalização, principalmente, quando se trata da questão competitividade. O autor destaca que “enquanto motor ideológico da economia de mercado a competitividade se exerce com conhecimento, competência e atitudes”. O ajuste desses três elementos define as condições básicas para a competitividade dentro de uma economia global.

As instituições de educação superior não só têm de formar para a competitividade, como exigência das dinâmicas da globalização neoliberal, como também, pelo mesmo motivo, precisam enfrentar duros processos de competição no interior dos sistemas educativos.

A globalização, com seus avanços técnico-instrumentais e suas exigências de alta competitividade, em todos os setores, agregou ainda mais complexidade à educação superior, e enormes dificuldades para operar, com eficácia e nos ritmos exigidos, essa sempre crescente complexidade. (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 62)

O direcionamento do papel da educação superior neste início de século XXI traz à tona a discussão sobre sua função neste mundo globalizado. Com um olhar mais mercadológico que social, o processo de avaliação surge como um instrumento diagnosticador da qualidade. Mas que qualidade? As concepções relacionadas a esse tema distinguem seus significados em duas perspectivas bem distintas: democrático-cidadã e visão reprodutivista.

Segundo Singer (1996), a visão democrática-cidadã da educação centra-se na formação geral da população. Por isso a preocupação com a educação aos não privilegiados economicamente torna-se essencial para a constituição de uma sociedade mais justa e solidária. Nessa perspectiva, a formação integral do indivíduo

proporciona uma maior consciência social, motivando-o a participar ativamente do movimento de transformação social, proporcionando mais igualdade e democracia. A formação para o mundo do trabalho não é desprezada nessa visão, pois faz parte dessa formação social. Nesse sentido, sintetiza o autor:

O laço que une os procedimentos educativos é o respeito, e a preocupação pela autonomia do educando, portanto, pela autoformação de sua consciência e pela sua gradativa capacitação para se libertar da tutela do educador e poder prosseguir, sozinho ou em companhia de seus pares, sua autoeducação (SINGER, 1996. p. 5).

Por outro lado, a visão reprodutivista reflete o foco economicista de nossa sociedade atual, pois restringe a concepção de educação ao desenvolvimento de habilidades para que os educandos adquiram competências necessárias a fim de integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível. A educação para a solidariedade é substituída pela competitividade, pelo ganho individual e vantagem material, o que se traduz nessa perspectiva em sucesso social. Assim, a sociedade é representada pelo sucesso individual de seus participantes, num mercado de trabalho livre e aberto a quem deseja competir. De forma sintética: a educação promove o aumento da produtividade, considerado o fator mais importante para elevar o produto social, e, dessa maneira, eliminar a pobreza (SINGER, 1996).

Como bem destaca Dias Sobrinho (2010), em cada uma dessas visões há contradições internas. Há interesses de grupos que veem na educação superior o atendimento a demandas específicas, conforme a característica do segmento que representam: empresários, alunos, professores e governos. Em meio a esse debate, os agentes responsáveis pela gestão dos sistemas e direcionamento da educação superior assumem a responsabilidade de delinear os aspectos conceituais da qualidade da educação superior, de modo que esses valores sejam mensuráveis, passíveis de avaliação e conseqüente supervisão e controle por parte do Estado.

A qualidade, assim entendida, se torna visível ou perceptível objetivamente através dos elementos que permitem comparar as expectativas prévias, reais ou utópicas, com os resultados alcançados. Qualidade geralmente é associada à eficiência nos processos e à eficácia nos resultados. Esta seria sua faceta mais performativa. Nas conceituações mais correntes, a qualidade consiste na adequada correlação entre o que uma instituição ou curso consegue demonstrar que está fazendo e as expectativas que a esse respeito a sociedade tem. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 265).

Esse posicionamento distinto quanto ao papel da educação superior na sociedade reflete o projeto de sociedade que se deseja construir. São dilemas construídos, historicamente, segundo grupos de interesses que divergem quanto ao papel da educação na formação social.

De um lado, predominam grupos marcados pela hegemonia econômica, para quem a realização da sociedade se faz em conformidade com interesses na manutenção do *status quo* econômico. Para tanto, promovem o fatiamento da sociedade em classes, além de desprover muitos de suas capacidades de articulação para qualquer transformação, vinculando-os à interdependência econômica, de forma que enxerguem, nesse modelo de sociedade, o único e possível. Há, assim, a redução o poder do Estado a um mínimo necessário para regular as relações sociais.

Do outro lado, há a resistência de um movimento contra-hegemônico, promovido por aqueles que veem na educação o caráter formativo do cidadão, capaz de compreender de que forma se dão as relações de dominação e poder, de modo a transformar a sociedade para que todos possam ter os mesmos direitos, deveres e oportunidades.

Compartilhamos das ideias de Dias Sobrinho (2014) que atribui a instituição de educação superior como receptora e realizadora das mais várias demandas sociais, primordialmente, àquelas que contribuam, significativamente, para a democratização da sociedade, com o cumprimento da responsabilidade social em ampliar a participação civil mais responsável.

Ciência e tecnologia têm hoje grandes possibilidades de impulsionar transformações sociais e desenvolvimentos econômicos e culturais à medida que contribuam com os processos de superação de agudos problemas de pobreza, violência, injustiça e desigualdade (DIAS SOBRINHO, 2014, p. 660).

Por se constituir em uma instituição de formação humana, a universidade deve primar pelos conhecimentos agregados, valores sociais e práticas democráticas construídas ao longo da sua história; sobretudo, não deve restringir seus conhecimentos a fins utilitaristas de um mercado autointeressado.

Uma educação de qualidade é aquela que atende à demanda de formação humana global, cujos fins não se encerram na adesão a uma agenda global de hegemonia neoliberal, mas na “*retomada da essência da formação cidadã: a*

formação integral – científica, técnica, profissional, intelectual, cultural, ética, política, social – como processo de construção de sujeitos históricos” (DIAS SOBRINHO, 2014, p. 660).

2.2 Qualidade: aspectos conceituais a partir da década de 1980

Os países sul-americanos no contexto socioeconômico da década de 1980 apresentavam em comum um estado permanente de crises econômicas e governos ditatoriais dependentes das políticas econômicas norte-americanas. Houve tentativas de conciliação de forças ligadas ao neoconservadorismo e ao neoliberalismo para regular a sociedade, além de ter como base a interferência de países ricos sobre as políticas econômicas daqueles que destes dependiam. Da união de forças dos Estados Unidos (Ronald Reagan) da Inglaterra (Margareth Thatcher) cristalizou-se, no final da década de 1980, um conjunto de reformas econômicas destinadas aos países emergentes denominado Consenso de Washington:

O programa de ajuste e estabilização desse “consenso” inclui dez tipos específicos de reforma que foram implementados com intensidade pelos governos latino americanos a partir da década de 1980: disciplina fiscal; redefinição das prioridades do gasto público; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; atração das aplicações de capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulação da economia; proteção de direitos autorais (GENTILI, 2002, p.14)

O discurso das hegemonias econômicas mundiais caminhava no sentido de criar condições para que países da América Latina cedessem gradualmente espaço à democratização do poder. Todavia a concepção de liberdade está atrelada à desregulação da economia, fato esse essencial à implementação de uma política socioeconômica neoliberal.

Los diversos experimentos neoliberales puestos en marcha en la región en los últimos años – casi siempre tutelados por dictaduras militares poco afectas a otros componentes del liberalismo, como la tolerancia, el pluralismo y los derechos humanos, por ejemplo – han dejado una fuerte impronta, tematizada en su énfasis en el mercado, la iniciativa privada y la desregulación de la economía. (BORON, 2003, p. 212)

Foi neste contexto, de início da década de 1980, que a racionalidade conservadora transforma seu ímpeto de desregulamentação do mercado em combustível necessário a impulsionar o enfraquecimento do Estado, precisamente, quando se está avançando pelo caminho da democracia. Ao mesmo tempo, exalta o mercado como última garantia da liberdade e do progresso de nossas sociedades (GENTILI, 1998).

As demandas democratizadoras no campo das políticas públicas, tão sufocadas nos anos de ditadura em vários países sul americanos, começam a ganhar espaço com a gradativa saída dos militares dos governos, momento esse em que a sociedade passa a compor um quadro de esperança, tanto para políticos quanto para intelectuais.

Nesse mesmo sentido, as políticas educacionais deveriam revestir-se do caráter político vigente: uma ruptura com o período ou projeto de autoritarismo, de forma a exigir do Estado democrático a definição de políticas tendentes à superação da miséria e da marginalidade. Todavia, uma política tendente à democratização dos direitos da cidadania e a ampliação dos espaços públicos contrasta com o espírito privatista do capitalismo neoliberal, cujo rigor e controle com o eficientismo fazem emergir um outro paradigma de consenso social: a qualidade.

Segundo GENTILI (2002), já na segunda metade da década de 1980 inicia-se na América Latina o discurso da qualidade no campo educacional como contraface do discurso da democratização, que, assume uma fisionomia de uma nova retórica conservadora e atribui às propostas políticas do setor um claro sentido mercantil e funcional.

Com efeito, para ser possível a mercantilização do conceito de qualidade foi necessário – primeiro – eliminar da agenda política as demandas democratizadoras que em seguida aos períodos pós-ditatoriais começaram a generalizar-se na região (...). Uma vez “eliminado” o problema da democratização, pode instalar-se o discurso hegemônico da qualidade (...) A retórica da qualidade se impôs rapidamente como senso comum nas burocracias, entre os intelectuais e – mais dramaticamente – em um número nada desprezível daqueles que sofreram e sofrem as consequências dos êxitos dessas políticas conservadoras: os professores, os pais e os alunos (GENTILI, 2002, p.116).

No campo das políticas educacionais, diferentemente do que se defende no Estado de Bem-Estar Social¹, um maior, melhor e mais igualitário acesso à educação formal. Há, então, uma forte ofensiva contra essas políticas igualitárias sob o argumento de haveria uma queda geral da qualidade.

De acordo com Bertolin (2007), sob o prisma do neoliberalismo, o mau funcionamento da educação na década de 1980 é reflexo da ineficiência do Estado em gerenciar políticas públicas. A eficiência produtiva aliada à ausência da democracia proporcionada pelo ente Estatal impediam a construção de um verdadeiro mercado educacional dinâmico e flexível, necessário para promover a livre concorrência, premiando os sucessos e punindo os fracassos.

Assim, construir um mercado educacional dinâmico e flexível, que expressa o contrário de um sistema escolar rígido e incapaz, deveria ser um desafio das políticas neoliberais. Enfim, na visão dos neoliberais apenas o mercado poderia promover os mecanismos fundamentais que garantissem a eficácia e a eficiência dos serviços providos: a competição interna e o desenvolvimento de um sistema de prêmios e castigos com base no mérito e no esforço individual dos atores envolvidos na atividade educacional (BERTOLIN, 2007, p.84).

O termo qualidade passa, então, a compor a pauta das políticas educacionais como nova estratégia competitiva, necessária a uma maior e melhor adaptabilidade ao mercado. Instala-se, portanto, o debate sobre eficiência e produtividade trazidas pela racionalidade empresarial ao campo educacional.

A qualidade se submetendo às leis de mercado passa a se identificar simplesmente com competências e habilidades, expressões que hoje carregam prioritariamente conceitos e propriedades do mundo da economia. Instrumentos objetivos, como os testes, assegurariam a objetividade científica, gerando dados que podem ser comparados e analisados segundo técnicas quantitativas, independente dos analisadores, e livres dos vieses da subjetividade (DIAS SOBRINHO, 2001. p.49).

Ao submeter a qualidade educacional aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade, introduz-se no ambiente escolar a lógica da concorrência como componente necessário à obtenção da eficiência. Tal diretriz

¹ Estado de bem-estar social (Welfare State), também conhecido como Estado-providência, é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à população

conduz ao pensamento de que quanto mais elementos produtivos se aplicam à educação, mais produtivo se torna todo o sistema educacional (GENTILI, 2002).

Para tanto, há que se estabelecer parâmetros objetivos e mensuráveis, a fim de avaliar a qualidade e, assim, controlar a conformidade dos produtos em relação ao modelo ideal esperado pelo mercado. Nesse paradigma, o produto educação é obtido por meio de “serviços”, os quais estão disponíveis tanto àqueles que dela usufruam, como àqueles que se submetem ao seu controle final.

Dias Sobrinho (2002) afirma que o sentido atribuído à qualidade das instituições educativas fica reduzido à representação de resultados tal qual empresas mercantis, haja vista a representação da eficiência é traduzida quantitativamente em relação ao rendimento estudantil, número de egressos entre outros quesitos mensuráveis. Passam à margem desse processo a diversidade, os debates e as tensões que estão presentes num processo de aprendizagem e de interpretação do mundo.

A qualidade, na perspectiva economicista hoje dominante, encontra alta relevância e significação nos seguintes arrazoados: um dos principais valores da nova economia é a formação de uma sociedade tecnologicamente qualificada, como fator de competitividade e de incremento de produtividade (DIAS SOBRINHO, 2002, p.185).

A concepção de qualidade como realização dos valores primordiais à formação humana, necessária ao desenvolvimento de uma sociedade ética, solidária e democrática é suprimida a partir do processo de avaliação eficientista, uma vez que, estando esta impregnada por valores ligados ao mercado, reproduzem a concepção de natureza econômica.

Uma instituição fortemente comprometida com a dimensão ética e social, quando avaliada por esses modelos controladores e eficientistas, corre o risco de ser apresentada publicamente como pouco eficiente e de baixa “qualidade”. Por outro lado, uma instituição conformada segundo o modelo da eficiência e da produtividade terá em seus produtos mais visíveis argumentos valiosos para considerá-la de “qualidade”, ainda que negligencie os valores, a ética e os compromissos sociais (DIAS SOBRINHO, 2002, p.186).

Uma das questões centrais no processo de construção do conceito de qualidade no cenário capitalista e bastante reforçada no final do século passado

refere-se à mensurabilidade, fator esse essencial à materialização de qualquer aspiração mercantil que tenda a gerar melhorias na qualidade. A maximização de utilidades e a necessária adaptabilidade ao mercado competitivo vão orientar regras e padrões que, segundo a eficiência nos processos, conduzirão a resultados que possam ser comparáveis quanto à sua quantificação (GENTILI, 2002).

Para tanto, há a necessidade da construção de paradigmas mensuráveis, capazes de expressar clareza, objetividade, incontestabilidade e utilidade necessários à orientação do mercado e, principalmente, o órgão estatal regulador.

Esses parâmetros, normas e critérios, supostamente objetivos, ideais e abstratos, quase sempre se utilizam de procedimentos de quantificação de produtos, dada a necessidade de comparações e *rankings*, e estão voltados ao controle da qualidade dos serviços e produtos educacionais, à semelhança do que ocorre no mundo dos negócios (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 712).

O controle da qualidade é a garantia de que parâmetros prévios e objetivamente estabelecidos assegurem o direito individual das pessoas – tomados aqui como clientes – em saber quais são as boas instituições educativas, bons professores, quem oferece o melhor serviço educacional, quais as melhores estruturas físicas, sobretudo mensurar sua eficácia pelos resultados obtidos. Essa mesma lógica, também, se aplica aos Sistemas Educativos, cuja eficiência é avaliada segundo os mesmos critérios, segundo os resultados obtidos pelos estudantes em exames nacionais e internacionais e os quesitos objetivos das políticas educacionais proporcionadas pelos governos.

A garantia do controle da qualidade é reforçada por seu suposto caráter técnico. A objetividade, neutralidade, verificabilidade e certeza seriam asseguradas pelos procedimentos científicos, uso de instrumentos objetivo e técnicas quantitativas.

2.3 Reorganização do Sistema Educacional: Qualidade no Contexto da Educação Superior Brasileira pós LDB/1996

O contexto educacional da década de 1990 reflete a importação das políticas públicas engendradas pelo neoliberalismo no mundo. A necessidade de expansão da educação básica como fator primordial ao desenvolvimento econômico centraliza os investimentos. Na educação superior o que ocorre é um maior enxugamento dos

recursos públicos; com isso delega-se, assim, a expansão do setor à iniciativa privada.

A educação superior passa por profundas transformações, entre as quais se destaca o controle da qualidade. Na esteira do modelo econômico neoliberal iniciado a partir da última década do século XX no Brasil, torna-se necessária à construção de um sistema educacional que possa garantir a qualidade, segundo essa nova ordem econômica. Esse sistema propicia ao Estado os elementos norteadores para proceder à regulação das instituições universitárias.

A garantia da qualidade na perspectiva neoliberal aliada a um processo de modernização dos mecanismos de controle conduz à elaboração de políticas de avaliação institucional atreladas à demonstração de resultados exclusivamente.

Ao mesmo tempo em que se asseveram os mecanismos de controle na autorização de novas instituições, flexibilizam-se as formas de organização da educação superior, seja no aspecto administrativo ou econômico/ financeiro.

Durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), o governo deu início à implementação de uma reforma educacional que buscou adaptar-se à Reforma do Estado de acordo com os ditames das instituições financeiras multilaterais (BM e FMI).

O Planejamento Estratégico do Ministério da Educação e Desporto: 1995 – 1998 (BRASIL, 1995a, p. 25-28) prevê especificamente para o setor privado políticas que visem “[...] simplificar as exigências burocráticas para reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições; reorganizar o sistema de credenciamento com base em avaliação da qualidade”. A princípio poder-se-ia ver nisso um contrassenso, pois ao mesmo tempo em que prevê critérios “rígidos” para análise da qualidade, busca simplificar os procedimentos de criação de novos cursos. A leitura que fazemos é a de que se busca na avaliação um processo de controle das atividades educacionais desenvolvidas pelas instituições universitárias, principalmente as de caráter privado.

Até 1996, período que antecede à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os critérios de qualidade são centrados nos diagnósticos obtidos nas avaliações externas feitas por comissões nomeadas pela SESu/ MEC. As exigências legais para constituição de instituições educacionais e autorização de cursos não se alteram, porém, os trâmites visam ser mais ágeis, a fim de buscar

duplo objetivo: enquanto se agilizam processos para criação de novos cursos superiores, faculdades, universidades, com o objetivo de aumentar a oferta educacional, as exigências de mercado são cada vez mais centradas na produção de mão de obra técnica.

O papel da avaliação reflete essa necessidade de mercado ao sinalizar à sociedade quais instituições educativas oferecem cursos de qualidade, garantia de empregabilidade segundo a lógica neoliberal, e quais não cumprem eficientemente esse papel.

Chauí (2001) comenta que na década de 1990, é concebida a “universidade operacional”, como uma organização voltada para si, regida por contratos de gestão, avaliada por sua produtividade, medida por índices, calculada para ser flexível. Essa universidade é estruturada segundo estratégias e programas de eficácia organizacional, concebida conforme normas e padrões alheios ao conhecimento e à formação intelectual e estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional.

Essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidades e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materialmente determinadas (CHAUÍ, 2001, p. 220).

Como forma de aproximar a instituição universitária às práticas mercadológicas é promulgada a Lei nº 9.131/95, cujo teor consagra maior controle financeiro sobre as instituições sem fins lucrativos:

Art. 7o-B. As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, sem finalidade lucrativa, deverão:

I - elaborar e publicar em cada exercício social demonstrações financeiras, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão similar;

II - manter escrituração completa e regular de todos os livros fiscais, na forma da legislação pertinente, bem como de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial, em livros revestidos de formalidades que assegurem a respectiva exatidão;

III - conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contado da data de emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem como a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial;

IV - submeter-se, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público;

V - destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente;

VI - comprovar, sempre que solicitada pelo órgão competente:

a) a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição de ensino;

b) a não-remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes.

Parágrafo único. A comprovação do disposto neste artigo é indispensável, para fins de credenciamento e recredenciamento da instituição de ensino superior (BRASIL, 1995b).

A obrigatoriedade de apresentação de balanços financeiros e patrimoniais e a possibilidade de auditoria pelo Poder Público, praticamente, iguala em condições de organização a instituição de caráter filantrópico e as de caráter empresarial. Diferenciam-se somente pelo caráter de distribuição dos lucros. Essa Lei foi responsável por uma grande migração dessas instituições tidas como filantrópicas para a “privatização”, e conseqüentemente, constituição como empresas educacionais com fins lucrativos.

Quanto à organização acadêmica, com o advento da LDBEN nº 9.394/96, houve flexibilização na forma de organização das IES, conforme previsto no art. 45, regulamentado pelo Decreto nº 3.860/01 e alterações promovidas pelo Decreto nº 5.225/2004, pelo qual as IES, Públicas e Privadas, passam a classificar-se em:

a) Universidades: Caracterizadas como instituições de excelência, que articulam ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociável. Como condições para cumprir esses objetivos devem apresentar elevada porcentagem de docentes com titulação acadêmica e efetiva produção intelectual institucionalizada, além da prática investigativa que se associa ao ensino de graduação de alta qualidade, observados também os dispositivos legais referentes ao percentual mínimo de professores em regime de tempo integral. As Universidades devem, ainda, desenvolver atividades de extensão relevantes para o contexto social no qual se inserem²;

b) Centros Universitários: deverão comprovar elevada qualidade no ensino, o que deve incluir não só infraestrutura adequada, mas também titulação acadêmica do corpo docente ou relevante experiência profissional na respectiva área. Deverão comprovar, também, a inserção de práticas investigativas na própria atividade didática, de forma a estimular a capacidade de resolver problemas e o estudo

² Resolução CES/CNE nº 10/2002.

autônomo por parte dos estudantes, assim como constante aperfeiçoamento do corpo docente³;

c) Centros Federais de Educação Tecnológica;

d) Faculdades Integradas, Faculdades de Tecnologia; Faculdades; Institutos e Escolas Superiores, que segundo parecer do Conselho de Educação Superior são estabelecimentos orientados basicamente para o ensino e para a formação de profissionais para o mercado de trabalho⁴.

A expansão da educação superior, na década de 1990, encontrou no Decreto nº 2.306/97 a regulamentação de uma situação de fato que já ocorria, qual seja, o reconhecimento das IES particulares como entidades que poderiam obter lucro com sua atividade, como se empresas fossem.

Posteriormente, o Decreto nº 3.860/01 define as modalidades em que as IES podem se organizar - pública e privada. Esta última pode reger-se segundo as leis civis brasileiras admitirem, sem a obrigatoriedade de atender a uma finalidade não lucrativa, o que era exigência anteriormente à nova LDBEN (SGUISSARDI, 2003).

O estabelecimento de critérios legais para caracterização de uma instituição de educação superior sedimenta a lógica mercadológica de qualidade: quantidade de profissionais titulados academicamente; percentual de dedicação do docente ao trabalho na instituição; quantidade de produção científica, número de horas dedicadas a atividades extraclasse; entre outros critérios que passam a dar uma ideia numérica do que seria “qualidade”, sem que haja discussão de como se compõe a universidade como um todo.

A ausência de investimentos na educação universitária por parte do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) encontra na iniciativa privada as condições necessárias para a expansão da educação superior.

A redução dos investimentos públicos em educação superior foi sintomática dessas políticas, pois os recursos públicos para a educação foram “focados” no Ensino Fundamental. Um exemplo notório de tal fato é a redução dos recursos destinados às IFES, que em 1989 correspondiam a 0,97% do PIB e, gradativamente, foram caindo até atingirem em 2001 apenas 0,61% do PIB, ou seja, uma queda de 34% no período. (BERTOLIN, 2007. p. 117-118)

³ Resolução CES/CNE nº 10/2002.

⁴ Resolução CES/CNE nº 10/2002

Constatamos, portanto, a construção de um sistema educacional que dialoga melhor com as expectativas do mercado, cujas regras competitivas instrumentalizam a regulação da educação superior por parte do Estado. A exigência dessa sociedade neoliberal por profissionais mais ajustados tecnicamente à nova lógica do capital fez emergir da LDBEN, artigo 9º, uma forma de assegurar uma educação de “qualidade”: a instituição Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como PROVÃO⁵.

A política de avaliação implantada pelo Estado apresenta-se como mecanismo de controle. Serve como instrumento de diagnóstico para justificar ações burocráticas e implementação de políticas educacionais, além de direcionar o mercado para as opções de escolha dentro do mercado universitário.

A forma de controle da educação superior por meio da avaliação substituiu a fiscalização feita, *in loco*, na Instituição de Educação (Decreto nº 2.890, de 21/12/1998), por meio de visita periódica de inspetor do MEC alocado nas diversas Delegacias Regionais dos Estados.

A partir da implantação do Sistema de “Avaliação Nacional” denominado “PROVÃO” ou ENC, há a uma gradual modernização dos meios de supervisão das IES. A figura do “inspetor” passou a ser algo ultrapassado e “caro” para o Estado, motivo pelo qual a manutenção de uma estrutura regional para fazer esse acompanhamento tornou-se desnecessária. Isso motivou a sua desativação, direcionando os profissionais para outros órgãos, ligados ou não à educação, desde Instituições Federais de Educação até órgãos ligados à Previdência Social, Receita Federal ou outros diversos.

Há, também, um movimento dentro do MEC no sentido de organizar e sistematizar os processos de controle da qualidade da educação superior oferecida pelas novas instituições a serem criadas. Da mesma forma, elabora critérios para “renovação” das autorizações e reconhecimentos concedidos.

Os padrões de qualidade necessários ao reconhecimento de cursos foram elaborados pelas CEE das diversas áreas do conhecimento, instituídas no âmbito da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu). Para alguns cursos, além dos padrões de qualidade, há também uma descrição, para a área respectiva, do cenário de cursos de graduação e pós-graduação no país, com indicadores de demanda e oferta de cursos,

⁵ Processo nacional de avaliação do rendimento escolar (inciso VI) e processo de avaliação das instituições de educação superior (incisos VIII) da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, procedimento esse regulamentado pelo Decreto nº 3.860/2001 em seus artigos 16, 17 e 18.

aspectos curriculares e, em áreas específicas, recomendações sobre laboratórios e referências bibliográficas essenciais (MEC, 2006, p.06)

De acordo com a área de conhecimento profissional, são organizadas comissões junto à SESu para discutir o formato dos cursos superiores. A partir de então, são elaboradas as novas Diretrizes Curriculares por curso, a fim de direcionar o trabalho desenvolvido pelas IES nos moldes “sugeridos” por estas comissões, privilegiados com padrões de qualidade e direcionados à “avaliação-controle”.

O INEP passa a organizar todos os procedimentos quanto à aplicação do Exame Nacional de Cursos Superiores, conforme Lei n.º 9.448/97.

A preocupação com essa nova forma de controle da qualidade traz uma redução substancial de custos para o Estado Brasileiro e, em contrapartida, atende a uma sinalização do mercado. Criam-se instrumentos de regulação profissional que atendam ao interesse mercadológico. Há diferenciações entre as instituições “boas”, - que cumprem os padrões de qualidade estabelecidos pelo Estado na “formação” de um profissional voltado à lógica do capital – daquelas que, de alguma forma, não atendam a esses preceitos, seja por incompetência de gestão na formação, ou mesmo na forma de construção de uma nova ideologia.

O Planejamento Estratégico 1995-1998 do MEC (BRASIL, 1995a) apresenta como missão para a educação superior o aumento da eficiência e eficácia das instituições públicas e privadas “promovendo a melhoria da qualidade de ensino, da pesquisa e da extensão”. Esse documento traça as diretrizes do governo para a educação nesse quadriênio e, ainda, diagnostica como problemas na educação superior: o baixo número de jovens de faixa etária na educação superior, a complexidade de instituições de educação, a dificuldade de acesso das camadas mais populares. O documento sinaliza, ainda, que:

- Apesar das deficiências qualitativas, quantitativas e de equidade no sistema, a curto prazo não é possível aumentar significativamente os recursos para o ensino superior, sem afetar negativamente o atendimento ao ensino fundamental;
- Inexistem mecanismos institucionalizados que permitam aferir a qualidade do ensino e a eficiência da gestão e, conseqüentemente que sejam eficazes para promover a elevação do padrão de atendimento (BRASIL, 1995a, p. 26).

Identificados os pontos críticos em relação à educação superior, o plano prevê como políticas para um sistema como um todo, um enfoque na qualidade, com

vistas à sua melhoria e seu controle, com o estabelecimento de processos avaliativos por comissões externas e exames de curso.

Esses procedimentos atuam como diagnosticadores da qualidade da educação superior ao servirem de pré-requisitos para autorização e renovação do credenciamento de cursos. O documento ainda aponta como política o estímulo à produção de material instrucional de alta qualidade. Entretanto, a direção tomada é no sentido de valorização dos modelos institucionais de formação para o mercado.

Esse Planejamento Estratégico prevê a reorganização da estrutura da educação superior com vistas a privilegiar uma política de qualidade, paradigma este que leva em consideração interesse exclusivo de formação do indivíduo para tarefas exigidas pela lógica do capital (SCORSOLINE, 2006).

A avaliação surge como instrumento normalizador que afere qualidade à educação ofertada e, também, controla as instituições de acordo com os resultados obtidos e segundo critérios contábeis (número de alunos com notas altas na avaliação, número de livros no acervo da instituição, número de docentes com titulação acadêmica, publicação de artigos etc.). Questões relacionadas à formação humanística do indivíduo não são prioritariamente contempladas no Planejamento Estratégico.

Segundo Silva (2002, p.88):

O Banco Mundial, através de gestores externos de políticas públicas, preconiza o melhoramento da eficiência escolar, pelo aumento da competição entre as escolas públicas e entre as privadas, de maneira automática e neutra. As políticas e as estratégias executadas autoconduziriam à obtenção de rendimentos melhores. Esse raciocínio linear e mecanicista encobre e mascara as diferenças e desigualdades de classes, obscurece as relações de conflitos e as forças político-econômicas que interagem na elaboração, nas decisões e na operacionalização das políticas educacionais.

A interferência nas políticas educacionais realizada por organismos financeiros internacionais nas décadas anteriores, ainda persiste com mais força na década de 1990. Sua atuação visa um controle ainda maior sobre os processos de desenvolvimento social, por meio de incentivos à qualificação da mão de obra profissional. Dessa vez prioriza a formação na educação superior que atenda ao mercado emergente. O incentivo à proliferação de instituições privadas por parte do poder público encontra, na necessidade de formação profissional, o ambiente ideal

para a exoneração de investimento público na educação superior (SCORSOLINE, 2006).

Por outro lado, as instituições de educação superior públicas, em sua maioria organizadas sob a forma de Universidade, são incentivadas, sob o pretexto da autonomia e autogestão, a buscarem recursos na iniciativa privada para financiarem e desenvolverem suas pesquisas. Entretanto, tais financiamentos decorrem do interesse do mercado, resumindo-se a um fim utilitarista que produza riqueza (CUNHA, 2001).

Nesse sentido, conforme comenta Sguissardi (2009), o conceito de qualidade sob a ótica empresarial está identificado com a eficiência e produtividade. Foca-se mais no quanto se produz e menos em “o que” se produz.

Independente da concepção de qualidade, o que tem ocorrido em países como o Brasil, que possuem uma matriz em que cabe ao Estado organizar os mecanismos de regulação da educação superior, é a adição de um processo centralizado de avaliação e credenciamento periódicos. A adoção dessas ações visa construir um mecanismo nacional de garantia pública de qualidade necessária ao controle e expansão rápida e desordenada de instituições e cursos.

2.4 Avaliação e Regulação da Educação Superior no Brasil

2.4.1 O Sentido da Avaliação Institucional

A ideia de avaliação institucional está ligada à Universidade, por ser uma instituição social que contribui para a construção do processo evolutivo da sociedade, um lugar de tensões que agrega funções diversamente múltiplas e, ao mesmo tempo, convergentes, pelo papel desempenhado modernamente: atender a certas demandas objetivas da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 114).

Essa Instituição de caráter complexo que possui como função prioritária a formação do indivíduo para a vida em sociedade, com valores de caráter ético, político e profissional, deve refletir sobre suas ações cotidianas, seus processos de formação, seus compromissos e seu papel na sociedade.

Por assumir esse caráter formativo e contribuir para o desenvolvimento das instituições sociais e políticas, a universidade diferencia-se das demais instituições. Ao mesmo tempo em que há um movimento de dentro dessa instituição para fora, no sentido de socialização das suas descobertas, outro movimento inverso surge

levando para dentro dela as discussões, ansiedades, necessidades sociais (CHAUÍ, 2001, p. 222).

Por ser uma instituição complexa, tensões surgem quanto ao direcionamento do papel da Universidade.

Segundo Cavalet (1996), na perspectiva neoliberal, a educação superior apresenta quatro funções: formar elites, formar profissionais, formar técnicos e formar pessoas com uma educação geral.

Os neoliberais vivem e pensam a universidade como uma instituição a serviço do mercado. Sua função principal – a formação – é concebida como capital humano, voltada para o atendimento das demandas imediatas postas pela nova ordem capitalista de amplitude global (DIAS SOBRINHO, 2000).

Assim, caso sejam esses os anseios lançados sobre a Universidade, a avaliação deverá adquirir um caráter diagnóstico-controlador, além de focalizar os resultados e utilizá-los com fins economicistas, um somatório de serviços que direcionam para o eficientismo baseado no produto e no direcionamento para o mercado.

Entretanto, entendemos que a avaliação é um instrumento necessário a essa instituição educacional, a fim de discutir o papel da Universidade, bem como se no contexto histórico ela cumpre o que dela se espera na formação dos indivíduos para a sociedade.

A avaliação não deve ser restrita a uma ação unilateral de verificação de resultados. Ao contrário, ela deve ser constitutiva de todos os que participam da instituição, refletir os questionamentos e olhares dos seus partícipes; capaz de analisar os processos administrativos, pedagógicos, atender as aspirações políticas e ser palco para a construção de ideias no sentido de contextualizar historicamente essa instituição (DIAZ BARRIGA, 2002).

Dias Sobrinho (2005, p. 114) assim se posiciona:

A avaliação é uma categoria imprescindível dessa produção contínua da Universidade. A instituição precisa saber, de forma permanente e integrada, quais os valores dominantes nas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e nas suas práticas administrativas. Ela precisa exercer continuamente os seus julgamentos de valor a respeito da finalidade de seu trabalho sistemático e das relações que tecem com o conjunto. É um exercício com forte sentido pedagógico. Não só permite rediscutir os projetos e prioridades essenciais da Universidade, suas relações com as ciências, a tecnologia, as letras e as artes e suas interações com a

sociedade, como também contribuir para a elaboração mais consistente dos diversos sentidos da instituição.

A avaliação institucional deve ser capaz de produzir mudanças no sentido de apontar caminhos para a melhoria da Universidade. Segundo RISTOFF (2005), o elemento norteador para a concretização dessas mudanças deve centrar-se nos seguintes princípios:

a) Socialização da participação na Avaliação: sensibilização de todos os partícipes desse processo, sejam da comunidade interna da Universidade ou externa (sociedade), para, por meio da avaliação, discutir os processos de construção dessa instituição, bem como os papéis que desempenha naquele momento histórico;

b) Globalidade: a avaliação é reflexo dos vários olhares que compõem a instituição: suas aspirações, anseios, desejos, necessidades etc.. Deve propiciar a discussão sobre qual instituição temos e qual instituição queremos;

c) Processo sistematizado: um processo que privilegie a participação de todos os envolvidos de forma igual e que garanta o mesmo peso de opiniões, proposições e decisões, além de que, na análise dos resultados, esta deve ser obtida por um consenso geral;

d) Respeito à Identidade Institucional: capaz de respeitar valores inerentes à IES, seja com relação ao contexto histórico de sua formação, sua representação para a sociedade local, regional e nacional. Há que se considerar seu potencial, sua característica individual, seu atual estágio de desenvolvimento. Ristoff (2005, p. 43) assim se posiciona:

As instituições de Ensino Superior (IES), como sabemos, são muito diferentes na sua natureza, nas suas pretensões, na sua qualificação, nos seus estágios de desenvolvimento, e não há que se exigir delas desempenhos incompatíveis com as suas características. Assim, os dados referentes a uma universidade de ensino, pesquisa e extensão, como as universidades federais, devem ser necessariamente diferentes dos de uma instituição em que como no caso de 75% das IES do país, a função única, de fato, é o ensino.

e) Público e transparente: todo o processo é transparente, não deve ser maculado por qualquer segredo, bem como os resultados obtidos são caracterizados pela publicidade. Além disso, todos participantes possuem livre acesso ao conteúdo, forma e procedimentos adotados para se ter chegado àquele resultado;

f) Capaz de produzir resultados: por se constituir num processo de valoração das atividades desenvolvidas na Universidade, a avaliação deve produzir resultados capazes não só de repensar sua função social, mas também de tornar essa instituição sempre renovada e com perspectivas de enfrentamento de novas situações que venham a enriquecer sua tarefa de ser o principal local de debates, transmissão e produção de conhecimentos.

Em verdade, tão complexa é a universidade, que o papel da avaliação institucional – que opera com valores – constitui-se num instrumento de formação cidadã e desenvolvimento de uma sociedade como um todo.

Toda avaliação corresponde e quer servir a uma certa concepção de educação, que por sua vez, está integrada a uma ideia de sociedade. Desse modo, a avaliação é um fenômeno ético-político. Direta ou indiretamente, afeta a todas as pessoas, na medida em que diz respeito a toda uma sociedade (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 18).

Além de possuir esse caráter apresentado pelo autor, a avaliação institucional constitui-se num processo de busca de sentidos, de valoração social. A universidade deve assumir a avaliação, de modo que haja a discussão de questões filosóficas, políticas e éticas a respeito da instituição de ensino, capazes de compreendê-la e direcionar suas ações para uma projeção de sociedade que desejamos.

2.4.2 Avaliação Institucional e Concepções de Mercado

A avaliação sempre esteve presente na vida da humanidade. Na maioria das vezes ligada à atividade educativa, especificamente, na escola, ou mesmo no processo de seleção de indivíduos, com enfoque competitivo, mercantil e individualista.

Num cenário mais recente, Dias Sobrinho (2002, p. 43) diz:

De modo especial, a avaliação nas décadas de sessenta e setenta aproveitou-se da crença liberal segundo a qual os diversos problemas e dificuldades de grupos humanos, corretamente identificados e iluminados pelas ciências sociais, poderiam ser resolvidos através de adequadas políticas alimentadas por generosas inversões de dinheiro. A avaliação determinava a eficácia dessas políticas, preferencialmente quantificando os seus resultados.

Nesse contexto, a avaliação serviria como um instrumento indicativo de quais áreas prioritárias deveriam receber investimentos do poder público. As grandes

potências acumularam, desde o fim da segunda guerra, gigantesco capital econômico, cujos recursos excedentes financiavam obras de caráter social, inclusive em países pobres no hemisfério sul. Dias Sobrinho (2002, p.44) assim retrata:

Bem de acordo com a crença liberal, predominava a ideia de que dinheiro farto e bem empregado, a correta e confiável identificação dos problemas pelas ciências e a adequada iluminação das intervenções pelo conhecimento científico positivo, vinculados a programas eficazmente gerenciados, cujos resultados deveriam ser objetivamente mensurados, dariam respostas definitivas aos problemas sociais e produziram a felicidade geral da nação.

Nesta perspectiva, a avaliação adquire um caráter quantitativo, na medida em que estabelecia parâmetros estatísticos e matemáticos para mensuração dos resultados que apontem para o direcionamento das ações. Há uma obsessão pelo gerenciamento estratégico dos procedimentos na busca pela eficácia e qualidade.

O contexto econômico ao final da primeira metade da década de 1970, conforme já descrito no capítulo 2, ensejou às grandes economias mundiais a adoção de medidas no sentido de enxugar os investimentos realizados nas áreas sociais e, especialmente, aqueles destinados aos países da América Latina. Por meio da eficiência e do controle das ações buscava-se a qualidade da produtividade (SILVA, 2002).

Na década seguinte, 1980, com a subida ao poder de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, inaugura-se uma época em que o enxugamento dos investimentos financeiros é ainda maior, acrescentando-se a isso a implantação de uma política econômica de investimentos de recursos públicos atrelada a um rigoroso controle de contraprestação alicerçado na demonstração de uma qualidade engendrada aos moldes do mercado capitalista (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

A avaliação, tida, na década de 1970, como instrumento fiel para diagnosticar e controlar o direcionamento dos investimentos, analisando a eficácia da sua aplicação e a consecução das finalidades estabelecidas, é questionada.

A avaliação deixou de ser encarada como inequívoca e mesmo os mais ardorosos liberais afinal compreenderam que os problemas sociais reais eram muito pouco predizíveis e não poderiam ser resolvidos com a mesma exatidão e facilidade que a ciência positiva supunha ser possível fazê-lo (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 46).

A avaliação adquire moldes que convergem com os novos ideais de então: um compromisso com o eficientismo, com a produção, uma vez que se busca a qualidade a todo custo.

O poder público estatal alinha-se às intenções do mercado no sentido de exigir das instituições sociais, entre elas a educativa, uma identidade e um perfil mais mercantil, um compromisso com a qualidade, entendida como maior eficiência com menores gastos. A Instituição educativa deve amoldar-se às novas necessidades emergentes e atender aos reclamos do mercado.

“[...] as famosas competências e habilidades, em substituição aos princípios democráticos e pluralistas dos anos anteriores, que lutavam pelas ideias de igualdade e ampliação do acesso à educação [...]” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 47).

Assim o autor também assim se posiciona:

A avaliação assumiu basicamente as características de *accountability*: uma forma tecnocrática de valorar e um procedimento burocrático de exigir o cumprimento de obrigações. É inevitável a conexão entre a *accountability* e a ideologia da eficiência (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 39).

Sob a lógica do capital, a avaliação ultrapassa os limites do controle, além de, agora, exercer um papel mais gerencial de caráter altamente fiscalizador. Essa nova característica dada à avaliação é burocrática, uma vez que mecanismos são criados para medir quantitativamente a produtividade, como, também, para inserir a educação como mercadoria; ou melhor, prestação de serviço mensurado pela sua eficiência: número de alunos matriculados, percentual de evasão, número de concluintes, índice de aprovação, índice de repetência etc.

A educação passa a ser o elemento norteador para o desenvolvimento da sociedade, sob o aspecto da acumulação de riquezas e desenvolvimento tecnológico do mercado. Segundo essa visão, se há crises econômicas ou mesmo de caráter social, estas ocorrem pela debilidade da educação, por esta não cumprir o papel que lhe foi atribuído.

Há um caráter de responsabilização das instituições educativas e, ao mesmo tempo, uma regulação de suas atividades tais quais empresas mercantis: que mostrem racionalidade na sua administração financeira, tornando-se mais eficientes

na medida em que consigam formar indivíduos e produzir conhecimentos úteis à indústria e ao mercado (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004 p. 75–77).

Nessa perspectiva (Banco Mundial), o grau de legitimação alcançado pelas instituições de educação superior está associado ao desenvolvimento de culturas acadêmicas e matrizes institucionais de corte 'fiscalizador' em condições de facilitar e promover o desenvolvimento de programas permanentes de 'controle' de sucessos e resultados obtidos (CONTERA, 2003, p. 120).

Afonso (2000, p. 50) assim se posiciona:

A necessidade da avaliação, por parte do Estado, também é mais visível em momentos em que há incertezas ou dúvidas sobre a recepção ou consecução de determinadas políticas públicas. Neste caso, a administração estatal pode solicitar a avaliação para reforçar a credibilidade da sua ação, utilizando-a como instrumento de relegitimação da burocracia.

Há uma maior preocupação com o produto que com o processo. Nesse cenário, também a avaliação assume o caráter de instrumento de reformas sociais. A responsabilização da educação pelo desenvolvimento da sociedade faz emergir ações políticas que viabilizem ainda mais controle financeiro, mensuração de resultados e ações que legitimem o mercado como instituição de valoração do social.

Sobre essa concepção de avaliação de avaliação com características mercadológicas, Dias Sobrinho (2005, p.20) comenta:

[...] a referência não é a sociedade e o social, e sim a economia e o sucesso individual. Aí a instituição educativa é considerada uma empresa e a formação inscreve-se no amplo mercado dos negócios e dos interesses de lucro, produzindo o benefício individual e não o bem comum. A educação, nesse caso, está em função do lucro, das redes mercantis interdependentes, da competitividade e dos interesses dos indivíduos. Nessa perspectiva, a avaliação assume os postulados da medida, da seleção, da comparação e da racionalização, em função do aumento da competitividade e da gestão eficiente.

2.4.2.1 PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

No ano de 1993, durante o Fórum de Pró-Reitores de Graduação, foi apresentada à SESu/ MEC uma proposta de avaliação dos cursos e instituições de

educação superior, cujo teor expressava a preocupação das universidades brasileiras em criar mecanismos autônomos de discussão sobre o papel das instituições educativas, bem como redefinir sua importância no desenvolvimento da sociedade e formação do cidadão.

A avaliação de desempenho da Universidade Brasileira é uma forma de rever e aperfeiçoar a projeto acadêmico e sociopolítico da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade. (BRASIL, 1993)

O PAIUB, segundo Dias Sobrinho (1999, p.31):

[...] procura ser um amplo processo avaliativo e, por conseguinte, interpretativo, analítico e educativo, isto é, transformador. Consiste em uma ação sistemática e coletiva de compreensão global de uma instituição (neste caso, a universidade) e a atribuição de juízos de valor sobre o conjunto de suas atividades, estruturas, fins e relações, com o propósito de melhorar a instituição, tendo em conta suas características de identidade e missão.

Naquele mesmo ano de 1993, o MEC criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, por meio da Portaria nº 130, da SESu, tendo por missão “estabelecer diretrizes para implementação, acompanhamento e desenvolvimento do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras”. A Comissão passou a ser composta por membros da Secretaria de Educação Superior do MEC, da ANUP, ABRUEM, ANDIFES, CRUB e ABESC.

Diferentemente de outro “mecanismo avaliativo” implementado pelo Ministério da Educação, posteriormente, o PAIUB direcionava o processo à participação democrática de todos os segmentos constituintes da universidade e da sociedade, de modo a discutir o papel da universidade e suas funções sociais, além de analisar sua estrutura física, organizacional, funcional e ideológica, com a finalidade de melhorar a instituição.

Reconhecida historicamente como instituição que produz e dissemina o saber voltado para a busca de verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade, espera-se da Universidade desempenhos consequentes em suas atividades-fim, capazes de garantir

bom padrão de qualidade de seus serviços à sociedade. Se este pressuposto é abrangente, a natureza e a destinação prioritária desses serviços podem e devem ser discutidas, em função da organização e do estágio de desenvolvimento que se encontra a sociedade a que serve. O processo de avaliação deve, portanto, ser o contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, buscando atender a uma tripla exigência de universidade contemporânea: um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária; um processo sistemático de prestação de contas à sociedade (BRASIL, 1993, p. 54).

Anterior à proposta do PAIUB, algumas universidades já desenvolveram processos de avaliação, entre elas, a UNICAMP, cujo modelo contribuiu para balizar o processo estendido a todas outras instituições. A partir do PARU - O Programa de Avaliação da Reforma Universitária, em 1983, é produzido um levantamento de dados e apreciação crítica da realidade da educação superior nacional, mediado por estudos, discussões e pesquisas, com a finalidade de realizar uma avaliação comparativa de todo o sistema, o que muito contribuiu para o PAIUB (ZANDAVALLI, 2009).

O que se destaca no PAIUB é a concepção de discussão democrática inculcada no processo avaliativo e o caráter de adesão não obrigatório. A avaliação não está estabelecida sob o caráter de premiação ou punição quanto aos resultados obtidos, porém analisa criticamente: como se dão as relações educacionais; a qualidade de educação; como se dá a prestação de contas à sociedade; quais demandas sociais são e devem ser atendidas; quais os caminhos a percorrer; quais propostas de mudanças devem ser implementadas; ou seja, a discussão geral entre todos os partícipes universitários a respeito do papel da instituição como formadora de conhecimentos e cidadão (LIMA, 2005, p. 85; BOTH, 2005, p. 71).

O PAIUB constitui-se num processo de melhoria da instituição pelas pessoas que dela fazem parte. Visa, ainda, atingir objetivos sociais, pedagógicos, de construção solidária de uma realidade que possam contribuir para a formação cidadã, além de proporcionar o desenvolvimento para a sociedade. Sobressaía-se a concepção de educação como um bem público.

Ao mesmo tempo em que se propõe ser um processo de estímulo para o aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, também se mostra uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária.

[...] avaliação de uma universidade é institucional, enquanto levar em consideração os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões – ensino, produção acadêmica, extensão e gestão – em suas interações, interfaces e interdisciplinaridades (BRASIL, 1993)

Além disso, o PAIUB caracteriza-se pela análise do conjunto de dimensões que compõem a universidade, pela capacidade em aliar estratégia de avaliação interna e externa e por ser um processo contínuo e sistemático de participação democrática de todos seus membros (docentes, estudantes, funcionários, gestores, dirigentes e sociedade).

Esse processo sistemático garante a prática de avaliação tanto interna, quanto externa, organizada nas seguintes dimensões:

a) Avaliação de caráter interno (autoavaliação): É realizada pelos partícipes da universidade: professores, funcionários, gestores, pesquisadores, diretores, coordenadores, estudantes etc.;

b) Avaliação externa: É realizada pela comunidade externa organizada, representada por pessoas de notório saber na área, representantes de sindicatos, associações acadêmicas, profissionais, egressos, entre outros interessados;

c) Reavaliação: É realizada por segmentos constitutivos da própria universidade, a fim de discutir como se deu o processo e os resultados obtidos, de forma a construir democraticamente uma imagem da instituição. Desta forma, traçam-se planos de ação para a melhoria da qualidade da educação e reestruturação da instituição de educação superior.

Essas três dimensões da avaliação apresentam uma visão global da universidade, cujos sujeitos, também, se tornam objetos do processo à medida que essa interação levasse a instituição educativa a pensar criticamente as complexas e variadas faces da realidade e a buscar transformá-las.

Essa globalidade é atingida quanto aos vários objetos avaliados, sejam estes materiais, relacionados à infraestrutura física, tecnológica e quantitativa (número de cursos, número de estudantes, percentual de evasão etc.), mas também aspectos de caráter ideológico ou pedagógico, que caminhem no sentido de discutir o projeto pedagógico da universidade e questões a eles pertinentes: qualificação docente, condições de trabalho, formação do estudante etc. (BOTH, 2005, p. 73).

O PAIUB firma-se, assim, como um instrumento democrático de que as universidades dispunham para melhor entender suas realidades. Esse processo

garantia à instituição a autonomia de discutir com seus partícipes, internos e externos, a complexidade dessa instituição, assim como permitia a participação dos mais diferentes grupos que as integram.

Sendo um modelo democrático, a concepção de avaliação é realizada dentro de um contexto de emancipação. A avaliação é um construto coletivo visando objetivos predeterminados pela própria comunidade, sempre com o princípio do contraditório, o respeito às diferenças e dentro de um ambiente de cooperação inter-relacional. A avaliação é vista como construto educacional e pedagógico (VERSIEUX, 2004, p. 37).

Tal autonomia de avaliação se deveu, também, ao fato de que, nos primeiros anos de sua implantação, o MEC colocou-se numa posição de observador de todo o processo, ao viabilizar a sua execução pelas universidades, e, num segundo momento, como financiador do PAIUB. Entretanto, em nenhuma ocasião postou-se o MEC como um condutor que impusesse uma avaliação para cumprimento obrigatório pelas universidades (RISTOFF, 2005).

Em vez de competições e da perversa lei do darwinismo social, verificam-se trocas de experiências, intercâmbio de materiais úteis à avaliação e as atitudes de ajudas mútuas, segundo o conceito de que a educação é responsabilidade coletiva compartilhada (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 100).

Percebe-se, desta forma, o caráter que guiou todo o processo do PAIUB. Sua implementação partiu da própria instituição de educação superior, como uma necessidade para entender-se por meio de uma ampla discussão. O objetivo é proporcionar a abertura de uma discussão no sentido de compreender a universidade, redirecionar seu papel sempre atual com relação ao conhecimento produzido, a formação cidadã, além do atendimento de demandas sociais que possam contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade mais equilibrada (DIAS SOBRINHO, 2000).

A avaliação é um instrumento importante para orientar e induzir a universidade a produzir resultados que importem em valores sociais. Entretanto, a partir de 1995, quando se inicia o governo Fernando Henrique Cardoso, adota-se um processo de avaliação institucional que colocou à margem a participação da comunidade universitária interna, centralizando todo o processo nas mãos do Estado.

Essa centralização visa, primeiramente, o controle da qualidade educacional por meio da quantificação das atividades desenvolvidas na educação superior e também a redução de seus resultados a um produto que deva ser útil à sociedade (mercado), com o menor gasto possível (eficientismo), de caráter obrigatório, de modo que todas as instituições educativas tenham que a ele se submeter, cujos resultados, balizados em diretrizes nacionais, serviriam para aferir sua qualidade para a sociedade (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 55).

Apesar de oficialmente não haver qualquer ação que impedisse o desenvolvimento do PAIUB, a partir da implantação do “PROVÃO”, não houve mais apoio financeiro para o desenvolvimento das atividades, o que foi decisivo para sua desarticulação como programa. Entretanto, as avaliações inspiradas nesse modelo continuaram a ocorrer isoladamente por algumas instituições universitárias e, também, algumas faculdades.

2.4.2.2 ENC – Exame Nacional de Cursos (PROVÃO)

Impulsionado por esta nova faceta do liberalismo, quando a avaliação e a autonomia passam a integrar os discursos estatais e do mercado como elementos essenciais ao desenvolvimento econômico e social, o governo Fernando Henrique Cardoso elege como pilares da educação superior a autonomia universitária, a avaliação e melhoria do ensino (RANIERI, 2000).

Esse pensamento é ilustrado no discurso do Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, durante o “Seminário Nacional sobre o Ensino Superior”, em 16/12/1996:

Através da primeira linha de atuação [avaliação] o Governo procura redefinir a essência da relação entre Estado e sistema de ensino superior. O Estado deve diminuir sua função credenciadora de instituições de ensino e aumentar sua função avaliadora do sistema. A segunda linha de atuação [autonomia universitária] procura aumentar a eficiência e o nível de responsabilidade social (algo que em inglês se chama accountability) do sistema, especialmente do segmento público federal. Na terceira Linha [melhoria do ensino] incluem-se ações de caráter administrativo para ampliar a capacidade de recursos humanos e renovar os equipamentos das universidades. A mudança é tão radical em relação ao passado que, em relação aos dois primeiros pontos, é necessário redefinir a própria

institucionalidade das relações entre Estado e Universidade (InfoCapes, 1996, p. 7)⁶.

A política de expansão da educação superior continua, na década de 1990, seu ritmo acelerado, especificamente na rede privada, enquanto na rede pública, além da escassez de investimentos do Estado, há uma estagnação tanto na criação de novos cargos quanto de reajustes salariais docentes.

O mercado pressiona o Governo para agir com severidade no sentido de regular a atuação das instituições educativas, de modo a exigir que a formação do futuro profissional ocorra nos moldes já alicerçados pela lógica do capital.

Por outro lado, há uma preocupação por parte do governo em diminuir investimentos em diversas áreas sociais. A educação, bem público suscetível de plurais valores sociais, passa a ser concebida como mercadoria, que deve ser financiada pelo indivíduo para sua formação pessoal, seu enriquecimento (SILVA, 2002).

Segundo essa lógica, o conceito de qualidade de educação ofertada no nível universitário deve ir ao encontro da formação do futuro profissional, o qual deve desenvolver habilidades e competências para o exercício do emprego ofertado pelo mercado.

O discurso do Ministro Paulo Renato Souza (1995 – 2002) tem como fundamento a nova política do governo centrada na avaliação-controle, cuja regulamentação ocorre a partir da aprovação do Decreto nº 2.026 de 10 de outubro de 1996, o qual estabelece os procedimentos para o processo de avaliação dos cursos superiores brasileiros.

Fica evidente, tanto pelos documentos oficiais mais importantes quanto por pronunciamento dos titulares do MEC [...] que as propostas oficiais de avaliação se fundam invariavelmente, apesar da linguagem mais ou menos disfarçada, na ideia de eficiência, de produtividade, correspondentes à concepção neoliberal de modernidade (SGUISSARDI, 1997, p. 52).

A Avaliação da Educação Superior centrada no ENC surge não só como um instrumento de controle sobre as atividades desenvolvidas pelas instituições superiores de educação, cuja atuação deva ser enquadrada nas “Diretrizes

⁶ InfoCapes, v. 4, nº4, Brasília, Capes, 1996, p. 7

Curriculares” de área de conhecimento, mas também como instrumentos de seleção e de *ranking*, de quais escolas oferecem melhor qualidade de ensino, segundo a lógica da eficiência e produtividade (SGUISSARDI, 2006).

Molda-se, portanto, a educação superior com um foco direcionado ao cumprimento de metas exigidas pelo mercado, a qual dita que tipo de profissional deseja empregar: comprometido com a qualificação técnica, apto a adequar-se a qualquer situação, versátil, porém sem poder questionador.

As ações de avaliação converteram o projeto de transformação da educação superior em um projeto imediatista, eliminaram um debate amplo sobre o papel que cabe a este sistema no desenvolvimento (nacional e internacional) e em relação com a formação de profissionais (DIAZ BARRIGA, 2002, p. 17).

O Decreto n.º 2.026/1996, em seu artigo 1º, estabelecia os seguintes procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior das IES brasileiras:

I – Avaliação Individual das Instituições Superiores de Educação: Administração geral; administração acadêmica; integração social; produção científica, cultural e tecnológica;

II - Avaliação dos Cursos de Graduação: organização Didático-pedagógica; adequação das instalações físicas em geral; adequação de laboratórios, oficinas, bibliotecas e qualificação do corpo docente;

III – Avaliação dos alunos formandos: pesquisa sobre o perfil socioeconômico do estudante; coleta de informações do estudante em relação à instituição; prova objetiva para constatação de aprendizado dos conteúdos trabalhados pela instituição, em conformidade com os currículos estabelecidos pelo MEC.⁷

A avaliação da educação superior nesses três aspectos seria contextualizada por meio da “análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino.”⁸

⁷ Diretrizes Curriculares de Cursos serviam para balizar os conteúdos que as instituições de educação superior deveriam oferecer aos seus educandos.

⁸ Decreto 2026/96, Artigo 1º, inciso I

O Decreto n.º 3.860 de 09 de julho de 2001 revogou a legislação até então vigente que tratava da avaliação e estendeu, ainda mais, a máquina burocrática do Estado para reforçar o controle das instituições escolares. Além disso, estabeleceu:

a) o asseguramento ao INEP quanto à organização e execução da avaliação da educação superior;

b) o estabelecimento, por região, dos principais indicadores de desempenho global obtidos no processo de avaliação;

c) a implantação da avaliação institucional de desempenho individual das instituições, considerando aspectos de organização burocrática, acadêmica, curricular, resultados de avaliações realizada pelo MEC e avaliação dos cursos mediante análise dos resultados do ENC, infraestrutura física, organizacional e didático-pedagógica.

A análise que se faz dos procedimentos utilizados por esse tipo de avaliação da educação superior indica, num primeiro momento, a preocupação do governo com o gerenciamento da atividade mercantil-educacional.

Instituições não rentáveis não são bem equipadas e, por consequência, não recebem bons alunos. Sua autogestão é imprescindível para a manutenção do sistema privado de ensino ou, no caso das universidades públicas, para o equacionamento dos gastos e busca de financiamentos que possam contribuir para a eficiência (pouco investimento e grandes resultados).

Assim, a avaliação e financiamento se encontram inter-relacionados, de sorte que vários recursos econômicos para melhorar o financiamento da educação superior – financiamento a projetos de pesquisa, estímulos econômicos ao rendimento dos acadêmicos, diversos apoios de infraestrutura vinculados à avaliação institucional – só são concedidos quando há uma ação de avaliação (DÍAZ BARRIGA, 2002, p. 14).

Num segundo momento, apresenta a preocupação do governo em restringir a atividade educativa à perspectiva mercadológica. A qualidade da educação ofertada resume-se à quantidade de docentes titulados (mestres, doutores), número de laboratórios, quantidade de trabalhos científicos produzidos e número de volumes de livros. A qualidade, segundo essa visão, é obtida quando os resultados positivos alcançados nos exames nacionais (PROVÃO) dos alunos convergem para o atendimento aos quesitos estipulados na legislação.

A partir das Diretrizes Curriculares, os exames nacionais diagnosticariam se a instituição oferece aos seus estudantes os conteúdos exigidos pelo MEC, segundo uma visão utilitarista, pela qual a formação do cidadão na universidade deverá restringir-se tão somente ao caráter técnico-profissional.

A tecnificação da formação produz com mais ou menos eficiência o ajuste da formação profissional às exigências de mercado, mas nega o sentido público da educação, sufoca sua função iniludível de formar profissionais competentes tecnicamente e que sejam também e ao mesmo tempo cidadãos ativos e críticos. [...] o provão incorre, portanto, nesse equivocado pressuposto que tacitamente estabelece uma relação causal entre o bom desempenho numa prova e o futuro desempenho profissional (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 137).

O Exame avalia somente os egressos dos cursos, sem a preocupação com o perfil dos ingressantes, nem sua trajetória ao longo do curso. Esse tipo de avaliação objetiva o resultado, o dado estatístico que possa ser objeto de valoração mercantil.

O resultado obtido nesse tipo de avaliação, quando tomado isoladamente, reflete uma falsa percepção de qualidade, em que elementos tão necessários à formação do cidadão (tais como a forma de apropriação do conhecimento, ou as condições em que isso se deu) são ignorados em favor de uma análise classificatória em que se aprecia a quantificação do aproveitamento.

Há um falso pressuposto de que a partir da medição de resultados se possa avaliar integralmente todo o processo. É um equívoco tal pensamento, uma vez que ao medir reduz-se todo o processo a uma parte, a qual não deve ser desprezada, porém, não reflete o real objetivo da educação: a formação cidadã. A avaliação é um processo mais amplo, onde se deve, a partir da discussão coletiva, construir uma visão integral da educação, dos processos que levam à formação do cidadão. Medir, quando ação exclusiva, leva a uma redução, uma seleção de atividades, atitudes que direcionam a um objetivo específico que se encerra em si: demonstração de uma possível aprendizagem adquirida pelo educando e privilegiada pelo “avaliador” (DIAS SOBRINHO, 2000).

E ainda sob esse aspecto:

A formação fica reduzida à demonstração de elementos simples do conhecimento ou de habilidades desejadas, que possam caber na métrica de um instrumento, deixando de lado a complexidade do fenômeno educativo, que comporta dimensões filosóficas, políticas, educacionais etc. Estas dimensões não podem definir-se de um modo pré-especificado em

termos de comportamento, como seria necessário para serem incluídas nas provas de rendimento (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 137).

As informações obtidas são direcionadas a atender a uma necessidade do mercado, na medida em que cria um ambiente de competição, entre melhores e piores, qualificados e não qualificados, bem sucedidos e fracassados.

Esse tipo de avaliação engendrada não possibilita a discussão entre os atores universitários dos caminhos da Instituição, nem tampouco cria um ambiente propício ao ensino e ao desenvolvimento da produção do conhecimento. Ao contrário, legitima um status de que a educação deve moldar-se ao mercado, de modo que a competição seja a melhor forma de se alcançar a qualidade por meio do eficientismo.

O Estado surge, aqui, como um controlador de todas as atividades educativas na esfera da educação superior. Ao mesmo tempo em que se encarrega de fiscalizar as instituições e controlar suas atividades, regula o funcionamento em conformidade com critérios normativos instituídos. Assegura que a formação do educando caminhe para o tecnicismo, de modo a atingir a utilidade do conhecimento para a produção de riquezas.

No Provão, a avaliação é tida como um instrumento de medição da qualidade da educação oferecida pelas IES de modo a direcionar a função educativa aos moldes de uma empresa, cuja eficiência deva ser obtida pela demonstração de resultados mensuráveis a partir do estabelecimento de metas, diretrizes, padrões de qualidade, comparações regionais e nacionais, ranking etc..

Como acontece a cada Exame, paralelamente ao relatório com a síntese dos resultados do ENC-98, as instituições de ensino superior, cujos cursos foram avaliados este ano, estão recebendo um relatório individual, com dados estatísticos gerais, do Brasil e da região a que pertencem, e com os resultados do seu curso: a média do seu grupo de graduandos em cada questão discursiva, o percentual de acerto em cada questão de múltipla escolha, o percentual de respostas em cada alternativa do questionário-pesquisa preenchido por seus alunos. No caso de cursos já avaliados em mais de um Exame, são apresentados também os resultados dos Exames anteriores.

Esse relatório oferece valiosas informações que podem contribuir para que se desencadeiem diversas ações voltadas para o aprimoramento dos respectivos cursos.

Por ser a melhoria da qualidade do ensino o principal objetivo da avaliação, o relatório da instituição representa uma peça fundamental para que o Exame atinja sua meta. Com a finalidade de discutir as possibilidades de utilização dessas informações, a Daes/Inep tem realizado diversos encontros em instituições de ensino de todo o País (MAIA FILHO; LIRA e PILATI, 1998)

Nítidos são os compromissos com uma avaliação que almeje resultados, em detrimento da valorização de uma avaliação com ênfase nos processos. Há um caráter mercantil, contábil, de forma a considerar a educação um produto com valoração econômica, de utilidade imediata para a sociedade, que possa estabelecer uma relação de competição.

A avaliação assim praticada serve como instrumento para credenciar ou descredenciar cursos e universidades, organizar hierarquias de prestígio acadêmico e científico, orientar a demanda de matrículas, induzir a sociedade a construir a imagem das instituições de acordo com certos parâmetros de julgamentos e, em alguns casos, regular a elaboração de orçamentos e a distribuição de fundos (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 85).

Dessa forma, há uma forte característica de responsabilização, pois cabe à entidade educacional e seus atores (estudantes, professores, dirigentes etc.) o papel de atender a uma política educacional embasada na imposição de diretrizes curriculares comuns, a fim de garantir à sociedade a formação de um profissional útil às necessidades do mercado.

Tal direcionamento, de um lado, favorece o Estado, pois legitima seu papel de mero fiscalizador das atividades educativas, ao mesmo tempo em que o exime de quaisquer responsabilidades financeiras ou pelos insucessos no alcance das metas por ele estabelecidas. Por outro lado, propicia, por meio da publicização dos resultados, promover a expansão do mercado e pressões competitivas no sistema educativo.

Com esse procedimento de avaliação inaugura-se uma nova forma de dirigir as ações para uma política educacional de metas, no sentido de legitimar a liberação ou equacionamento de recursos com a cobrança de resultados mensurados por meio de uma lógica economicista de atendimento aos interesses do mercado.

2.4.2.3 SINAES: da concepção às transformações

Com a vitória no pleito presidencial da República Brasileira, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva dá início, em 2003, à discussão sobre o processo de avaliação e regulação da educação superior. Objeto de muitas críticas por parte de segmentos contrários às políticas educacionais implementadas no governo anterior - presidente Fernando Henrique Cardoso - os segmentos público e particular ligados

à educação superior ansiavam pela construção de um sistema de avaliação que contasse com a participação democrática na sua elaboração e execução (DIAS SOBRINHO, 2010)

Segundo Ristoff (2006), a proposta política assumida na campanha eleitoral, em 2002, pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, já delineava em seu Programa de Governo como seria a construção desse novo sistema de avaliação, conforme constante na Proposta 12 para a educação superior:

Rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC ou Provão – e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB (RISTOFF; GIOLO, 2005, p. 194)

Instituída por Portaria SESu/MEC, a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) foi designada para elaborar propostas e subsídios para alteração do sistema da Avaliação da Educação Superior. Composta por representantes da SESu, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e de onze especialistas ligados às universidades públicas e privadas, essa Comissão desenvolveu seus trabalhos durante quatro meses, no ano de 2003.

A partir de proposta elaborada pela CEA, em 15 de dezembro de 2003, foi editada a MP nº 147, instituindo o “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior”. No início do ano de 2004, logo após a assunção do novo ministro da educação, Tarso Genro, o deputado Dr. Evilásio (PSB/SP) apresentou o projeto que alterou o conteúdo da MP nº 147, convertendo-a na Lei 10.861 e sancionada em 14 de abril de 2004 pelo Presidente da República.

Todavia em 2003, período em que a lei do Provão permanecia em vigor, o novo governo realizou o exame nacional e apontou no Relatório de divulgação algumas de suas deficiências. Um dos principais motivos de críticas era o fato de o Provão se prestar a rankings de cursos e instituições, sem oferecer bases técnicas que garantissem credibilidade a essas classificações.

Segundo a perspectiva adotada no SINAES, uma das principais fragilidades do Provão era seu caráter estático e fragmentário, pois se tratava de um instrumento aplicado num único momento e se limitava a estabelecer a qualidade dos cursos tomando como matéria os desempenhos estudantis em uma prova. (...) esse procedimento, além de contestável do ponto de

vista técnico, não dava conta da complexidade da educação superior, tampouco de suas finalidades, sequer de um curso (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 211).

A Portaria MEC 2.051 de 9 de julho de 2004 regulamentou a Lei 10.861/2004. Um mês após, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), criada a partir dessa Lei, publicou dois importantes documentos balizadores para a avaliação e regulação dos cursos e instituições de educação superior: Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior” e “Roteiro para a Avaliação Interna.

As Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior “sintetizam a concepção, os princípios e as dimensões da avaliação postulados pelo SINAES e definem as diretrizes para a sua implementação” (BRASIL, 2004a, p. 5). Esse documento servia de balizador para a elaboração de normativas orientadoras para realização da autoavaliação das IES, “visando facilitar a organização do processo autoavaliativo, sua comparabilidade e a preparação da etapa de Avaliação Externa” (BRASIL, 2004a, p. 5).

Já o Roteiro para a Avaliação Interna:

[...] destina-se às Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e à comunidade acadêmica das Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras que se envolverão, a partir de 1º de setembro de 2004, no processo nacional de Avaliação Institucional da Educação Superior em conformidade com o novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (BRASIL, 2004^a, p. 6).

A principal potencialidade do SINAES está centrada na construção de um sistema nacional de avaliação da Educação Superior resultado da construção democrática de seus critérios e formas. Nesse estágio de criação, o SINAES baseia-se numa concepção de avaliação centrada na educação global e integradora, materializada em determinadas práticas, cujo objetivo é a produção de resultados coerentes e consistentes.

Para tanto, o SINAES propôs a integração entre diversos instrumentos e momentos de aplicação, tendo como base e eixo estruturante uma concepção global de avaliação e de Educação Superior: Avaliação das Instituições de Educação Superior (autoavaliação e avaliação externa); Avaliação dos Cursos de Graduação; e Avaliação de Desempenho dos Estudantes (LIMANA; BRITO, 2005)

Segundo Dias Sobrinho (2010, p. 208):

Um objetivo importante na concepção original do SINAES, coerente com a ideia de sistema, é a articulação entre a avaliação e a regulação. Com base nos resultados globais da avaliação, e não em um único instrumento, a regulação seria mais confiável, fundamentada e eficaz do ponto de vista da relevância social e da pertinência essenciais à construção da qualidade do sistema de educação superior. Realizando-se como um sistema coerente, a avaliação poderia efetivamente contribuir para o alcance dos objetivos da política de Educação Superior. Por isso, o SINAES propôs-se como política de Estado, e não simplesmente de um governo, na perspectiva da construção de um sistema.

Nessa visão do autor destaca-se o aspecto democrático na construção de um sistema de educação superior capaz de abraçar todos os tipos de organização de instituições. Há o respeito à identidade universitária construída ao longo de sua história de formação e desenvolvimento. Preservam-se, assim, os princípios e objetivos gerais e comuns do SINAES: responsabilidade social com a qualidade da educação superior; reconhecimento da diversidade do sistema; respeito à identidade, à missão e à história das instituições; globalidade, isto é, compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada.

A aliança orgânica entre a regulação – prerrogativa do Estado, praticada no Brasil nas modalidades de credenciamento e reconhecimentos periódicos das IES e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos – e a avaliação, integrada por múltiplos instrumentos, organizada pelo INEP e contando com a participação da comunidade acadêmico-científica, das autoridades das IES e de membros da comunidade civil, constitui o eixo estruturante da construção de um Sistema Nacional de Educação Superior (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 208).

O SINAES trouxe uma importante mudança no paradigma de avaliação da educação superior brasileira, principalmente pelo caráter global e integrador do sistema. Ao mesmo tempo em que cursos e alunos não seriam mais avaliados isoladamente, passou-se a dar maior ênfase no aspecto global da instituição educativa.

A participação de todos os envolvidos desse processo e a comparabilidade com outras IES do sistema conferia maior transparência na construção dos processos e maior comprometimento com os resultados. Nesse contexto, a regulação surge como consequência de uma ampla e democrática discussão a respeito do papel da instituição na formação de seus estudantes e futuros egressos.

O SINAES recuperava o conceito mais complexo de educação superior, cuja finalidade essencial é a formação integral de cidadãos-profissionais e cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 209)

A caracterização da educação como um bem social contrapõe-se à perspectiva de mercadorias. Enquanto nesta segunda perspectiva focaliza-se a satisfação do mercado, com a capacitação unicamente para atender uma necessidade do capital. Privilegia nessa concepção a construção de um sistema nacional centrado na formação ético-democrática de cidadãos com competências profissionais demandadas pela sociedade como um todo.

Sob essa perspectiva, a democratização dos conhecimentos produzidos no âmbito das instituições universitárias é essencial ao desenvolvimento das ciências, nelas incluídas a tecnologia, bem como a perspectiva de pertencimento social e desenvolvimento sustentável, além de buscar significados amplos da formação humana integral e debater a questão da responsabilidade social das IES.

2.4.2.3.1 Estrutura e Funcionamento do SINAES

A construção de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior com a participação democrática de todos os segmentos da instituição universitária – docentes, estudantes, funcionários e sociedade em geral - parte da formulação de uma proposta de avaliação interna e externa que coloque todos esses segmentos como protagonistas da avaliação, seja como avaliados ou sujeitos da avaliação.

A democratização da participação ativa no processo de avaliação compromete a todos não só com o processo, mas com os resultados, tornando todos corresponsáveis pela construção da qualidade da educação superior. O SINAES realiza a integração de três eixos de instrumentos de avaliação, aplicados em diferentes momentos (BRASIL, 2004a):

- I. Avaliação das Instituições de Educação Superior (Avalies):
 - a) Autoavaliação;
 - b) Avaliação externa.
- II. Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG)

III. Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes – Enade) .

No primeiro eixo, o objetivo principal centra-se na verificação da organização das IES e sua capacidade de atendimento à comunidade acadêmica em todas as demandas específicas, com destaque à autoavaliação, cujo instrumento permite a discussão interna sobre a instituição universitária em todos os seus aspectos, por todos os atores a ela pertencentes.

A autoavaliação busca, em primeira instância o autoconhecimento, que favorece a construção de uma cultura da avaliação na instituição e permite também que as IES se preparem, de uma forma mais aprofundada, para as diversas avaliações externas a que são submetidas frequentemente, principalmente através do processo de avaliação de cursos (INEP, 2004).

Nesse processo de avaliação das instituições de educação superior e seus respectivos cursos são considerados para a avaliação global os resultados de outros componentes do SINAES – a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) – como também informações na forma de insumos originárias do Censo da Educação Superior.

A ideia desse processo é que haja uma reflexão necessária sobre as condições existentes na educação superior ofertada pela IES e a proposta de ações para o seu bom desenvolvimento, segundo a visão de todos os partícipes internos e comunidade externa. O SINAES “toma a avaliação como processo que efetivamente vincula a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a justiça e a igualdade social” (LIMANA; BRITO, 2005, p. 10).

Contemplar a participação democrática de todos os indivíduos da comunidade acadêmica interna e externa é imprescindível para que haja uma visão global de todos sobre a IES. Os princípios éticos da avaliação como a negociação, colaboração, imparcialidade, equidade e compromisso com o conhecimento pressupõem que a elaboração, execução e coleta dos resultados da avaliação conduzirão a um retrato fiel da instituição universitária, capaz de provocar indagações no sentido de mostrar os caminhos que se deve tomar para a consecução de seus objetivos e missão (ANGULO, 2000).

O foco central da avaliação deve ser a formação, em seu sentido mais amplo, complexo e completo, entendida aqui como a principal responsabilidade social da Educação Superior, e não desvinculada da

questão da produção e disseminação do conhecimento. Em outras palavras, a formação de cidadãos competentes e éticos é a principal função do mandato social recebido e a respeito do qual deve a instituição educativa prestar contas. É em função da formação e dos sentidos públicos e sociais da instituição educativa que devem ser avaliados o ensino, a pesquisa, a vinculação com a comunidade, a gestão, a infraestrutura, etc (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 47).

Assim, no processo de autoavaliação no SINAES busca-se ter um retrato da IES a partir de sua gestão administrativa, pedagógica e financeira, segundo suas políticas institucionais e atividades desenvolvidas que propiciem a formação do futuro egresso universitário. Para tanto, houve a organização de critérios que pudessem servir de balizadores da importância da organização institucional, segundo padrões de qualidade construídos pela CONAES:

Dimensão	Nº indicadores	Pesos
1. A missão e o plano de desenvolvimento institucional	2	5
2. A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades.	7	35
3. A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.	4	5
4. A comunicação com a sociedade.	3	5
5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho.	6	20
6. Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios.	4	5
7. Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação.	5	10
8. Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional	3	5
9. Políticas de atendimento aos estudantes	4	5
10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior	3	5

Quadro 1 – Dimensões da avaliação externa do SINAES e seus pesos.

Fonte: Brasil (2010, p. 20).

A partir dessas diretrizes estabelecidas por meio das dimensões, cabe a uma comissão formada por integrantes de diversos segmentos da instituição – CPA – o planejamento do processo de autoavaliação na instituição. Após a coleta, exame e análise de todas as informações coletadas, essa Comissão Própria de Avaliação

deve elaborar um documento que represente a discussão democrática promovida no interior da instituição, capaz de produzir resultados que contribuam para a universidade realizar seu fim maior: a formação humana.

Pretende-se, assim, envolver na autoavaliação a comunidade acadêmica para comprometê-la nas descobertas, de forma participativa, com a finalidade de melhorar ou reforçar aspectos detectados pelas IES que sejam relevantes para os atores institucionais (DIAS SOBRINHO, 2010, p.211)

O processo de autoavaliação é o estágio inicial do processo de avaliação da universidade. A etapa seguinte neste primeiro eixo prevê a realização de uma avaliação externa, realizada *in loco*, através da designação pela CONAES de dois docentes de outras instituições, de outros estados do País, para em conjunto procederem a avaliação da IES, segundo os documentos institucionais postados no sistema “e-mec” – Plano de Desenvolvimento Institucional e preenchimento de Formulários Eletrônicos. Essa avaliação externa será norteada por diretrizes previamente estabelecidas, denominadas “Padrões de Qualidade”.

Na arena da educação superior, há uma grande variedade de atores (stakeholders) que inclui estudantes, professores, corpo administrativo acadêmico e não-acadêmico, setores governamentais, agências de financiamento, mantenedores, avaliadores, auditores, assessores e prestadores de serviços específicos. O compromisso institucional com os padrões de qualidade envolve a habilidade de estabelecer uma contínua melhoria do papel desses atores, visando a atingir metas de aperfeiçoamento que podem ser expressas por meio de um sistema racional de valores quantitativos, denominados indicadores de desempenho (performance indicators - PIs). Os PIs possuem um papel importante na avaliação externa do funcionamento das organizações e de suas unidades constituintes, caracterizando-se como prioritários enquanto ferramentas para o controle da qualidade. (MARCHELLI, 2007, p. 355)

Para o autor, o padrão de qualidade institucional é marcado segundo conceito específico inserido em cada um dos itens que compõem cada dimensão. Assim, por exemplo, a dimensão 7 que trata da *infraestrutura e recursos de apoio* apresentará itens a serem avaliados, segundo os quais se privilegia como necessários à análise, sobretudo visa constatar o padrão de qualidade desejado, tais como espaço físico das salas de aula, número de computadores por aluno, acervo bibliográfico, número de títulos e exemplares etc.

A valoração dos quesitos pelo SINAES obedece estritamente às legislações regulatórias existentes na educação superior necessárias à permanência da IES no sistema Federal de Educação Superior. Cada indicador expressa uma característica da instituição, cujos itens são observados, medidos, qualificados ou analisados, segundo os seguintes critérios:

Conceito	Descrição
1	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro MUITO AQUÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.
2	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro AQUÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.
3	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro SIMILAR ao que expressa o referencial mínimo de qualidade.
4	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro ALÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.
5	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro MUITO ALÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.

Quadro 2 – Conceitos das Dimensões a serem atribuídos na avaliação externa
 Fonte: Brasil (2010, p. 3)

Paralelo a esses critérios acima especificados de avaliação estão itens considerados “essencialmente regulatórios”, motivo pelo qual não fazem parte da atribuição de conceitos. Esses itens têm por objetivo o registro do cumprimento ou não de requisitos legais por parte da instituição, cuja constatação poderá ser objeto de ações por parte do órgão regulador: o Ministério da Educação. Condições de acesso para portadores de necessidades especiais, titulação e regime de trabalho do corpo docente, existência de plano de carreira para docentes e funcionários técnico-administrativos são itens a serem avaliados como atendidos ou não pela instituição (BRASIL, 2010).

O segundo eixo refere-se à avaliação dos cursos de graduação (ACG), cujo procedimento consiste na designação de comissão externa de avaliadores – docentes de universidades de outras regiões daquela objeto da avaliação – com a finalidade específica de averiguação das condições de oferta da educação superior por parte da IES avaliada, visando subsidiar ato regulatório de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos.

A estrutura e procedimentos são semelhantes à avaliação institucional externa, porém focalizam as condições específicas do curso avaliado. As dimensões a serem avaliadas, seguem os seguintes critérios de pesos:

Dimensões	PESO
ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA	40
CORPO DOCENTE E TUTORIAL	30
INFRAESTRUTURA	30

Quadro 3 – Dimensões da avaliação externa de cursos do SINAES e seus pesos
Fonte: Brasil (2010, p. 3)

As três dimensões de avaliação contemplam aspectos contidos no Projeto Pedagógico do Curso, cujo documento é construído coletivamente. Além disso, busca adequar os elementos contemplados nas Diretrizes Curriculares do Curso com o “conjunto de diretrizes organizacionais e operacionais que expressam e orientam a prática pedagógica do curso, sua estrutura curricular, as ementas, a bibliografia, o perfil profissional dos concluintes e tudo quanto se refira ao desenvolvimento do curso” (BRITO, 2008, p. 843).

A visita *in loco* e a análise desse e de outros documentos institucionais – Plano de Desenvolvimento Institucional, Projeto Pedagógico Institucional, Regimentos – tem por objetivo avaliar os compromissos sociais assumidos pelas IES, especialmente, as ações para a realização dos projetos nacionais que ampliam o acesso e permanência à educação superior de estudantes provenientes de setores carentes financeiramente da sociedade brasileira (DIAS SOBRINHO, 2010).

Os critérios utilizados para avaliar cada um dos quesitos que compõem as diferentes dimensões possuem a seguinte orientação:

Conceito	Descrição
1	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito NÃO EXISTENTE.
2	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito INSUFICIENTE.
3	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito SUFICIENTE.
4	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito MUITO BOM/MUITO BEM.
5	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito EXCELENTE.

Quadro 4 – Conceitos das Dimensões – avaliação de cursos de graduação
Fonte: Brasil (2010, p. 3)

Apesar desses balizadores, em cada um dos indicadores avaliados há o direcionamento do conceito a serem aferidos, segundo critérios objetivos de

observação dos avaliadores, fornecido pelo *Formulário Eletrônico* do E-MEC⁹. Os critérios baseam-se no *Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância*, conforme constata-se no exemplo apresentado:

Indicador: 2.8. Titulação do corpo docente do curso – percentual de doutores
(Para fins de autorização, considerar os docentes previstos para o primeiro ano do curso, se CSTs, ou dois primeiros anos, se bacharelados/licenciaturas)

Conceito	Critério de Análise
1	Quando não há doutores do curso.
2	Quando o percentual de doutores do curso é menor ou igual a 10%.
3	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 10% e menor ou igual a 20%.
4	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 20% e menor ou igual a 35%.
5	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 35%.

Quadro 5 – Critérios de Avaliação de Cursos de Graduação – Titulação do corpo docente – percentual de doutores

Fonte: Brasil (2010, p. 14)

Consolidando o SINAES, há o terceiro eixo desse processo: o ENADE. O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes da Educação Superior é um exame em larga escala aplicado aos estudantes ingressantes e concluintes nas seguintes condições: ingressantes, que tenham concluído até 25% da carga horária curricular mínima do curso no ano de aplicação do ENADE; e concluintes com expectativa de término do curso até julho do ano seguinte da realização do exame, ou aqueles que tiverem concluído mais de 80% (oitenta por cento) da carga horária mínima do currículo do curso da IES até o término do período previsto, conforme consta na Portaria Normativa MEC N° 8, de 14 de março de 2014.

O ENADE agrega três instrumentos distintos:

a) Um instrumento avaliativo de conhecimentos (prova) composto de 40 questões, sendo 10 questões da parte de formação geral - 8 questões de múltipla escolha e 2 discursivas – com peso de 25% da nota global da prova; e 30 questões da parte de formação específica da área - 27 questões de múltipla escolha e 3 discursivas – que correspondem a 75% do total.

⁹ O e-MEC foi criado para fazer a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação. Pela internet, as instituições de educação superior fazem o credenciamento e o recredenciamento, buscam autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Em funcionamento desde janeiro de 2007, o sistema permite a abertura e o acompanhamento dos processos pelas instituições de forma simplificada e transparente. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=136&Itemid=782. Acesso em 20 nov. 2014.

- b) O questionário de Avaliação Discente da Educação Superior (ADES), cujas questões visam identificar o perfil socioeconômico do egresso e a sua percepção sobre a instituição – aspectos administrativos, pedagógicos e de infraestrutura;
- c) O questionário dos coordenadores de curso, cujas questões têm por objetivo a identificação do curso avaliado no contexto da instituição;
- d) Questionário de percepção do aluno sobre a prova.

Os textos informativos do ENADE explicitam que a formação esperada e a consequente avaliação devem ir além das habilidades e competências profissionais dos conteúdos disciplinares e incorporar as perspectivas críticas, integradoras e constitutivas da formação de cidadãos aptos a participarem criativamente do desenvolvimento da sociedade. Daí que, além das capacidades de ler, interpretar, analisar informações, estabelecer conclusões e relações, o exame busca averiguar as capacidades de o estudante fazer escolhas valorativas, posicionar-se na vida social, propor soluções para situações-problema e questionar consistentemente a realidade. (DIAS SOBRINHO, 2010, p.214)

No ENADE não há a simples constatação de apreensão de conteúdos, mas sim a realização de uma avaliação que privilegie o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, saberes e competências, ao longo da trajetória vivenciada em cada curso pelo estudante, tudo em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais. Também as oportunidades de articulação teoria e prática e o modo como o aprendizado foi se construindo em função das relações partilhadas e dos contextos vivenciados, traduzem a amplitude desse processo de avaliação, cujos resultados repercutem em todo o sistema de educação superior. As questões privilegiam a prática do aprendizado contextualizado, com a inter-relação de temas atuais, cuja resposta exigirá habilidades de leitura e interpretação de situações problema, e, ainda, alia a formação técnico-científico-profissional à formação cidadã (LIMANA; BRITO, 2005).

O ENADE avalia a trajetória do estudante, a partir do potencial de aprendizagem (desempenho dos ingressantes), o domínio da área e as competências profissionais (desempenho dos concluintes). O ponto principal do ENADE é, em primeiro lugar, a mudança de foco do exame. Na avaliação dinâmica, o foco de interesse é o progresso dos estudantes nos diversos temas que compõem as diretrizes do curso. Deixa de ser uma avaliação da aprendizagem e passa a ser uma avaliação para a aprendizagem (BRITO, 2008, p. 846).

O ENADE não substitui nem se confunde com o ENC. No ENADE o paradigma se ajusta à concepção da avaliação formativa. Não há simplesmente a verificação entre a relação do que se ensinou e o que se aprendeu, mas busca-se a produção de um debate democrático sobre como se desenvolve o processo de aprendizagem e, principalmente, a formação do sujeito. Objetiva-se lançar um olhar sobre a situação educacional brasileira, seja no aspecto microinstitucional ou macro no âmbito nacional (DIAS SOBRINHO, 2010).

Em tese, em sua concepção, o ENADE traz a ideia de um processo que possa avaliar não só o conteúdo, mas o aprendizado necessário à incorporação de valores à formação do cidadão. Essa perspectiva crítica é traduzida na elaboração do exame, cujas questões vão além do diagnóstico das habilidades e competências profissionais exigidas pelos conteúdos disciplinares, mais ainda, avalia as capacidades mais interativas do cidadão.

Diferentemente do que acontecia no modelo anterior (ENC) em que o exame era aplicado numa única vez ao final do curso, o ENADE permite a comparação entre concluintes e ingressantes, além do questionário respondido pelos coordenadores. Isso possibilita realizar as correções, a fim de superar as dificuldades particulares tanto do aluno quanto do curso (LIMANA; BRITO, 2005).

Daí que, além das capacidades de ler, interpretar, analisar informações, estabelecer conclusões e relações, o exame busca averiguar as capacidades de o estudante fazer escolhas valorativas, posicionar-se na vida social, propor soluções para situações-problema e questionar consistentemente a realidade (DIAS SOBRINHO, 2010. p. 215).

Apesar do ENADE criticar o modelo de avaliação promovido pelo ENC (PROVÃO), a Lei 10.861/2004, que instituiu o SINAES, forneceu recursos para que se pudessem elaborar *rankings* ao prever uma escala de cinco conceitos para graduar o desempenho dos cursos.

Art. 33-B. São os indicadores de qualidade, calculados pelo INEP, com base nos resultados do ENADE e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria, aprovada pela CONAES, atendidos os parâmetros da Lei nº 10.861, de 2004:

- I. de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa no 4, de 05 de agosto de 2008;
- II. de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa no 12, de 05 de setembro de 2008;

III. de desempenho de estudantes: o conceito obtido a partir dos resultados do ENADE (BRASIL, 2007)

Esses indicadores de qualidade são expressos em escala contínua de cinco níveis, cujos conceitos vão de um a cinco, sendo que conceitos iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória. Apesar do aparente “desinteresse” do órgão avaliador, neste caso o Ministério da Educação, a divulgação desses indicadores à sociedade permite a elaboração de múltiplas classificações e ranqueamentos pela imprensa jornalística, cujos critérios são os mais diversos. Na prática, esses resultados são utilizados desde a constatação de qualidade de cursos superiores, como também em argumento persuasivo em campanhas de marketing publicitário no concorrido mercado de cursos superiores em instituições privadas.

Existem alguns pontos que não podem deixar de ser mencionados com relação ao exame, pois muitos textos publicados na imprensa tratam de forma equivocada os resultados do ENADE. Em primeiro lugar, não pode ser subtraída a nota do ingressante da nota do concluinte e acreditar que isso seria um indicador de valor agregado. Mesmo quando são feitas as simulações, onde é suposto que as amostras são comparáveis, isto é, que quando o concluinte ingressou na IES apresentava as mesmas características que o ingressante isto deve estar claramente explicitado (BRITO, 2008, p. 248).

Diferentemente do que se esperava na criação do SINAES, ao longo de sua implementação, muitos de seus princípios foram gradualmente desconsiderados. A avaliação centrada na instituição de educação superior passou a focalizar o desempenho dos cursos; a avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna, adquiriu mais um papel burocratizante dentro do processo de regulação da educação superior do que um movimento democrático dentro da instituição universitária para discussão de seu papel na sociedade; e o ENADE foi ganhando destaque nas mídias, transformando-se num instrumento quase autônomo do processo de avaliação que compõe o SINAES, assim, aos olhos da imprensa, equivale ao ENC, como que, se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior se resumisse a esse exame (DIAS SOBRINHO, 2010; BRITO, 2008).

3 ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

3.1 Pressupostos da Acreditação: Processo de Bolonha e a Transnacionalização da Educação Superior

O contexto socioeconômico europeu, nas duas décadas finais do século XX e quatorze anos que se seguiram, refletem as transformações avassaladoras produzidas pelo neoliberalismo. Até a década de 1980, a Europa, ainda vivia sob o medo de uma terceira grande guerra, decorrente do enfrentamento ideológico produzido ao fim da Segunda Guerra Mundial entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

O capitalismo norte-americano – com o aceno para a desregulação do mercado e a perspectiva de acúmulo de capitais – se contrapunha ao comunismo ditatorial da União Soviética – com a perspectiva do Estado Provedor em uma sociedade sem classes. A batalha ideológica desses dois paradigmas escondia os fracassos produzidos por seus governos na erradicação da pobreza, do lado ocidental, e no respeito aos direitos civis, políticos e humanos, no lado oriental.

A Europa Ocidental ainda sentia, no início dos anos 1980, os efeitos produzidos pela crise do petróleo de 1973 em suas economias. As taxas de crescimento dos países europeus estavam reduzidas pela metade quando comparadas ao período pós-guerra; o crescente índice de desemprego e a dificuldade dos governos em continuar a sustentar o Estado Provedor de serviços sociais fizeram emergir uma série de medidas econômicas protagonizadas pelos Estados Unidos e Inglaterra para sanar os déficits públicos. Isso submeteu a todos uma austera política econômica de ajustamento fiscal.

O economista Bresser Pereira (1997), conhecido por seu combativo posicionamento contra o que chama Estado Intervencionista, comenta que essa crise está relacionada à intervenção do Estado na economia e, principalmente, no mercado. Segundo o autor, o processo de globalização vivenciou nesse período final do século XX a necessidade de reduzir forçosamente a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais. A demonstração de ineficiência e incapacidade de atender com qualidade às demandas dos cidadãos-clientes por

parte deste Estado Social exigiu o enxugamento da máquina administrativa estatal, de modo a enfrentar o que chama de crise fiscal.

Assim, decorrente do franco avanço tecnológico vivenciado nesse período, a globalização favoreceu o desenvolvimento do comércio mundial, além de possibilitar um mercado aberto incentivado pela competição de produtos, independentes da sua origem nacional. As consequências dessa competitividade internacional seguem a lógica neoliberal de desregulação do mercado:

[...] de um lado, uma melhor alocação dos recursos e o aumento da eficiência da produção; de outro, perda relativa da autonomia do Estado, que viu reduzida a sua capacidade de formular políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional. (PEREIRA, 1998. p.56).

Essa competitividade tão exaltada por Bresser Pereira também abre enorme decalagem entre países. Apesar de propagar valores sociais, impõe regras de mercado em que são polarizados eficientes e menos ineficientes, da mesma forma entre pobres e ricos. A eficiência mercadológica destacada pelo autor está na capacidade do Estado em gerir de forma mais barata e eficiente a realização de suas tarefas. Dessa forma, o custo no setor privado é reduzido, proporcionando maiores condições para concorrer internacionalmente.

Em meados da década de 1990, após a queda do muro de Berlim e a consequente unificação da Alemanha e a fragmentação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, decorrente da independência de suas repúblicas, houve uma profunda alteração da configuração geopolítica da Europa. Países da Europa ocidental organizam-se de modo a formar um grande bloco econômico, a fim de unificar suas políticas econômicas em torno de uma moeda comum (Euro). Essas nações europeias passam a definir políticas comuns em áreas sociais tais como educação, investigação e desenvolvimento social e tecnológico. Nasce, assim, a União Europeia, consagrada com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992 (NEVES, 2011).

A criação e a construção da União Europeia resultam da globalização. Um dos aspectos mais importantes a considerar é que a constituição desse bloco é uma resposta ao temor de que a Europa possa vir ser colonizada pelos Estados Unidos e pelos países da região do Pacífico asiático. Um dos motivos principais da baixa competitividade europeia relativamente a esses países e blocos mais ricos e avançados se devia, em recentes décadas

passadas, especialmente ao seu déficit tecnológico. A essa constatação se acresce o diagnóstico de que as indústrias mais ligadas às bases da economia capitalista globalizada (a indústria da informação) e as universidades europeias há alguns anos atrás não estavam adequadamente preparadas para alavancar a via tecnológica. Foram as aceleradas mudanças tecnológicas ocorridas em centros mais desenvolvidos, sobretudo nos Estados Unidos e no Japão, e a necessidade de interconexão das empresas comerciais que levaram a Europa a também se integrar às redes mundiais de informação. Essa integração às redes mundiais de informação lideradas pelos Estados Unidos e pelos setores industriais mais avançados do Pacífico asiático marcou a entrada da Europa nas bases da economia globalizada, interdependente e interconectada (DIAS SOBRINHO, 2007b, p. 110-111).

O crescente avanço da globalização mundial requeria das nações europeias a reestruturação de seus sistemas educativos. Nesse aspecto, o foco recaía sobre o sistema de educação superior por constituir-se na principal área de transformação social e econômica. Conforme destaca Dias Sobrinho (2007b), as reformas educacionais sobrevêm às crises econômicas, sociais e políticas, por isso necessitam de medidas urgentes. A educação superior demanda repensar seu papel social, a fim de promover mudanças estruturais internas capazes de provocar transformações em sua relação com a sociedade e com o Estado.

Embora os estados continuem a ter responsabilidade exclusiva na definição e na organização dos seus sistemas educativos e na estruturação das suas redes e linhas de investigação e desenvolvimento prioritárias, a União Europeia promove a cooperação entre eles e procura definir um conjunto de políticas comuns e de directivas com vista a uma progressiva convergência nestes domínios. Este é um processo importante e necessário no âmbito da criação de um espaço educativo europeu e de um espaço europeu de investigação, nos quais a União Europeia também está implicada, e que terão uma importância fundamental na consciencialização e na afirmação de uma cidadania europeia (REIS; CAMACHO, 2009, p. 15)

Desde o fim da segunda guerra mundial, a Europa vem tentando construir a sua integração. A derrocada do modelo comunista e o avanço da globalização frente ao paradigma econômico neoliberal facilitou e acelerou esse processo. No cerne desse processo, a educação superior constitui-se num setor estratégico na cultura e desenvolvimento europeu.

O sistema global de produção é fortemente dependente da inovação, bem como a competitividade precisa de mecanismos flexíveis e de grande adaptabilidade. Disso deriva a importância das redes e da cooperação para aumento da produtividade e da competitividade. Dada a rapidez das mudanças, já não basta a qualificação para o trabalho, que pode se tornar obsoleta em curto prazo. É necessária a capacidade de continuamente

desenvolver as possibilidades de aprendizagem e adaptar-se frente às mudanças dos conhecimentos e às novas demandas do trabalho e da vida social. (DIAS SOBRINHO, 2007b, p.109)

Em 1998, a necessidade de se construir um sistema de educação superior que pudesse responder às demandas europeias de competitividade, adaptabilidade e flexibilidade do mercado ensejou, a primeira reunião que resultaria, posteriormente, na Declaração de Bolonha. Nesse primeiro encontro na histórica Universidade de Sorbonne, que envolveu os Ministros da Educação da França, Alemanha, Itália e Reino Unido, foi desenhada a primeira decisão que delinearía todo o processo de unificação do sistema de educação europeu, a fim de harmonizar a emissão de graus acadêmicos.

Segundo Azevedo (2007), essa primeira decisão se inspira no Relatório da Comissão *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, presidida por Jacques Attali, que sugere “a formação em nível superior com duração de três anos para a graduação (licenciatura), dois anos para o mestrado e três anos para o doutorado”.

Em 1999, ano seguinte ao da Declaração de Sorborne – elaboração das bases para a criação de um Espaço Europeu de Educação Superior – vinte e nove países europeus, entre os quais os representantes de cada um dos estados membros da União Europeia, firmam a “Declaração de Bolonha” cuja finalidade é:

(...) construir um espaço europeu de educação superior até o ano 2010, cujos objetivos fundamentais encetam, principalmente, para a competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior frente a outras regiões e para a mobilidade e o emprego no Espaço Europeu, com vistas a harmonizar os sistemas universitários europeus, de modo a equiparar os graus, diplomas, títulos universitários, currículos acadêmicos, e adotar programas de formação contínua reconhecíveis por todos os Estados membros da União Europeia. (AZEVEDO, 2007, p. 134)

Conforme já dito anteriormente, a Europa reunida em bloco econômico necessitava dar uma resposta adequada e eficiente aos grandes problemas e desafios impostos pela economia globalizada. A reforma da educação superior visava ao atendimento dessas demandas, de modo a propiciar maior adaptabilidade de seus currículos universitários às exigências do volátil mercado profissional que se vislumbrava, além de impulsionar a mobilidade estudantil, para romper as fronteiras nacionais da educação.

A educação superior deveria revestir-se da atratividade necessária à aprendizagem contínua, cuja qualidade deveria ser aferida segundo critérios desse mercado – agências supranacionais – responsáveis pela avaliação e certificação das instituições e cursos superiores.

Os efeitos produzidos pela Declaração de Bolonha não possuíam o objetivo de uniformização de sistemas de educação superior, perfis de formação, metodologias ou conteúdos programáticos. A ideia era criar uma harmonização de processos na formação do egresso, por meio de um quadro de referências que assegurasse a mobilidade e, principalmente o reconhecimento dos graus acadêmicos em toda a Europa. Seis linhas de ação foram estabelecidas para criar um Espaço Europeu de Educação Superior até 2010 (Declaração de Bolonha, 1999):

- Adoção de um sistema de graus acadêmicos facilmente compatíveis e comparáveis, com a adoção de um “Suplemento” ao Diploma, certificando os estudos do egresso, visando promover a mobilidade de emprego entre os cidadãos europeus e a competitividade internacional do sistema de educação superior;
- Adoção de um sistema baseado em dois ciclos de ensino, o Bachelor (graduado) e o Master (pós-graduado). O primeiro ciclo – nível apropriado ao mercado de trabalho – deve ter duração mínima de três anos, sendo exigida a sua conclusão com êxito para acesso ao segundo ciclo, o qual conduzirá aos graus de mestre e doutor;
- Estabelecimento de um sistema de acumulação e de transferência de créditos, como forma de promover a mobilidade de estudantes no continente. Esses créditos poderão ser adquiridos em contextos de educação não superior, desde que aceitos pelas respectivas universidades, reforçando a ideia de aprendizagem contínua ao longo da vida;
- Promoção da mobilidade de estudantes (acesso às oportunidades de estudo e formação, bem como a serviços correlativos), docentes, investigadores e outros trabalhadores, removendo os obstáculos administrativos e legais ao reconhecimento de diplomas, valorizando períodos passados num contexto europeu de investigação, de ensino e de formação, sem prejuízo dos seus direitos estatutários;

- Promoção da cooperação europeia na avaliação da qualidade da educação superior. Há o incentivo à criação de agências supranacionais responsáveis pela avaliação e certificação da qualidade de instituições e cursos superiores;
- Promoção do Espaço Europeu de Educação Superior, respeitando o desenvolvimento curricular, a cooperação interinstitucional, o esquemas de mobilidade e os programas integrados de estudo, de formação e de investigação.

Internamente, considerando a enorme diversidade de cursos existentes, as respectivas dificuldades de comparabilidade e os inerentes problemas de reconhecimento imediato dos respectivos diplomas, bem como a necessidade de se potenciarem as sinergias possíveis, tendo em conta os recursos humanos e materiais existentes, terá de existir efectivamente um esforço de harmonização nomeadamente ao nível dos sistemas e das estruturas de ensino superior. Externamente, a União Europeia, bem como a Europa em geral, tem de enfrentar o desafio político e socioeconómico da atratividade, da competitividade e dos índices de crescimento e desenvolvimento de outras regiões do globo (REIS; CAMACHO, 2009, p. 15)

A partir da Declaração de Bolonha se iniciou um processo orquestrado entre as nações da Europa de harmonização de seus sistemas de educação superior de modo a possibilitar a adoção das medidas pactuadas. Todavia, como bem lembra Dias Sobrinho (2007b), o desenho das ações propostas em Bolonha foi uma iniciativa intergovernamental formulada por ministros da educação sem legitimidade de agenda política a ser cumprida pelas nações. Isso somente foi possível em 2002, na reunião em Lisboa, quando a proposta passa a pautar a agenda política da União Europeia. Esse acordo integrou um conjunto de políticas necessárias à construção de convergências que tornaram o bloco europeu mais competitivo.

A Declaração de Bolonha desencadeou um processo de profundas reformas na educação superior europeia, iniciado um ano antes em Paris. Por seu carácter consensual e de efetiva implementação, constitui-se num processo sem retorno, principalmente, em decorrência das contínuas reuniões que marcam a sua implementação nos anos seguintes à sua formulação, conforme se visualiza no quadro síntese a seguir:

1998 Declaração de Sorbonne	Mobilidade de estudantes e professores. Implementação de um sistema comum de dois ciclos. Promoção da Europa do conhecimento.
1999 Declaração de Bolonha	Implementação do sistema de créditos (ECTS). Títulos facilmente legíveis e comparáveis. Dimensão europeia da educação superior e fomento à mobilidade. Cooperação europeia para a garantia da qualidade.
2001 Comunicado de Praga	Aprendizagem ao longo da vida. Inclusão da dimensão social. Envolvimento de Instituições de educação superior e de estudantes. Promoção do Espaço Europeu de Educação Superior.
2003 Comunicado de Berlim	Vínculos mais estreitos entre investigação e educação. Inclusão do doutorado com 3º ciclo. Marco europeu de qualificações (EQF). Reconhecimento das titulações e dos períodos de estudo (Suplemento ao Diploma). Garantia de qualidade no nível institucional, nacional e europeu.
2005 Comunicado de Bergen	Consolidação da dimensão social. Marcos nacionais de qualificações. Concessão e reconhecimento de títulos conjuntos. Parâmetros e diretrizes para a garantia de qualidade.
2007 Comunicado de Londres	Compromisso de elaboração de planos de ação nacionais com um controle efetivo sobre a dimensão social. Estratégia para melhorar a dimensão global do Processo de Bolonha. Criação de um Registro Europeu de Qualidade.
2009 Comunicado de Leuven	Meta de 20% até 2020 para a mobilidade estudantil. Quadro de qualificações nacionais até 2012. Metas nacionais para a dimensão social até 2020. Educação continuada como responsabilidade pública com base em parcerias. Qualidade como foco importante para Área de Educação Superior Europeia. Ampliar o diálogo de políticas globais por meio do Fórum de Bolonha.

Figura 1: Cronologia do Processo de Bolonha
Fonte: Eurydice/EACEA, 2010, apud NEVES, 2011.

Conforme bem destacam Reis e Camacho (2007, p. 44),

Politicamente, este processo enquadra-se também na opção estratégica que a União Europeia definiu, em 2000, no sentido de vir a tornar-se, até 2010, na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico duradouro, assente num progresso econômico sustentável, com preocupações ambientais, e acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e da coesão social (Estratégia de Lisboa). O conceito de economia do conhecimento enquadra-se no âmbito da sociedade do conhecimento e pressupõe uma aposta forte no aumento dos níveis de competências dos recursos humanos, nomeadamente através de um processo de aprendizagem ao longo da vida, e no desenvolvimento científico e tecnológico.

A ideia de um espaço de desenvolvimento conjunto da educação superior, com a homogeneização de procedimentos com o objetivo de formar o cidadão europeu na sua mais ampla concepção, extingue a concorrência entre as nações e esconde a lógica da construção de um cenário econômico emergente.

A concorrência ante os agentes do capital encontram um espaço para medir forças. A cooperação adquire não mais características não somente de internacionalização da educação superior, mas de transnacionalização em que há a cessão da soberania de nações a um centro supranacional organizado por meio da união de países em torno de um projeto maior de poder econômico (DIAS SOBRINHO, 2005; DUPAS, 2005).

No que se refere à construção do espaço europeu de educação superior, apesar da publicação de documentos de organismos europeus, como a UNESCO [sic], que exaltam a importância da internacionalização solidária da educação superior, há think tanks¹⁰, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), por intermédio do GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços), que promovem a transnacionalização, com caráter comercial, da educação universitária (REIS; CAMACHO, 2007, p.44).

A interdependência econômica derivada da globalização e as novas formas de relação de poder entre as nações trouxeram a necessidade de considerar a organização dos países em blocos econômicos, de modo a enfrentar a competitividade mercadológica. Nessa lógica, os objetivos a serem alcançados são atribuídos conforme o interesse do grupo em que está inserida a nação. O mesmo ocorre em relação à educação superior: o sentido ético que permeava as instituições é suplantado por práticas e atitudes de competitividade, além de fortalecer o sistema educacional transfronteiriço como um todo.

¹⁰ Os *thinks tanks* são instituições não governamentais que buscam atuar na assessoria política e econômica de governos e empresas e visam influenciar discursos e práticas.

A respeito disso, Dias Sobrinho (2005) comenta que o fortalecimento do sistema como um todo depende fundamentalmente da capacidade competitiva de cada um de seus membros. Essa economização da educação superior inserida no âmbito na União Europeia circunscreve-se à lógica de mercado, regida por regras de comércio que tem na competição o combustível para acelerar a oferta de serviços educacionais, invejável fonte de divisas econômicas e, ao mesmo tempo, fortalece o poder político e cultural do grupo econômico como um todo.

Apesar da organização cada vez mais crescente no sentido de fechar todas as questões que circundam o Processo de Bolonha, não há consenso quanto à sua efetividade do ponto de vista ético-democrático. As críticas existentes dão conta de que o processo ocorre à revelia de consulta e debate com a sociedade civil. Um processo que envolve uma instituição secular criada e desenvolvida sob a égide do debate de ideias e possibilidade de atendimento a várias demandas sociais – a universidade – não pode ter sua estrutura, organização e, principalmente, sua missão subvertida aos interesses do capital. A universidade é atingida em sua autonomia quando reformas da educação superior ocorrem sem que sua comunidade científica e acadêmica participe.

Outro ponto bastante questionado no Processo de Bolonha diz respeito à formação humana proporcionada pela educação superior. Como já mencionamos, no primeiro capítulo deste texto, o aspecto profissional também está abrangido na formação democrático-cidadão a privilegiar vários valores tão significantes à sociedade: democracia, justiça, ética e solidariedade. Em sentido oposto, apesar da Declaração de Bolonha e outras desse processo que a sucederam, em reuniões posteriores, manifestarem o propósito de enriquecer a cidadania europeia por meio da consolidação de processos interativos de incorporação de todas as dimensões científicas, pedagógicas e culturais e globais da educação superior, na prática não prevalecem os princípios democráticos (DIAS SOBRINHO, 2005).

A estrutura baseada em ciclos ou o estabelecimento de um sistema uniforme de créditos são recursos para alcançar os objetivos gerais de aumentar a adequação da educação às necessidades reais da sociedade e melhorar a adaptação da formação dos graduados europeus às demandas do mercado de trabalho.

Com o Processo de Bolonha, cabe ao Estado o financiamento do curso de graduação de três anos da forma mais econômica possível. O financiamento de um

mestrado ou doutorado, que não é barato, fica a cargo do egresso. Os cursos de pós-graduação devem ser autossustentáveis não com o dinheiro público, mas pelos investimentos realizados pelos estudantes por meio de inscrições e anuidades. A preparação e rápida inserção do indivíduo no mercado de trabalho passam a se constituir em metas essenciais a serem atingidas pela universidade (HORTALE; MORA, 2004; DIAS SOBRINHO, 2005).

O desenvolvimento atual do Processo de Bolonha constitui uma ação organizada que afeta não somente os países europeus, mas provoca uma série de repercussões na organização da educação superior no mundo. Ao demandar por ações que implicam na adoção de medidas que tenham como escopo primordial a adequação da educação superior à lógica neoliberal da globalização, ficam também estabelecidos parâmetros que nortearão políticas de outras nações, sobretudo as menos desenvolvidas economicamente. Questões tão importantes como a formação cidadã, o papel da universidade e sua autonomia são levadas a um processo de desconstrução histórica, planejada ao nível do utilitarismo econômico e da interdependência financeira.

Nesse processo, a universidade – espaço de resistências e construção histórica da democracia – fica ligada às regras do mercado, sob o argumento de se melhorar a performance e, assim, atingir os mais altos graus de qualidade, aqui entendida como, eficiência nos processos (menores custos) e eficácia nos resultados (atendimento às demandas emergentes do mercado de “profissiotecnização”¹¹ do sujeito e produção de conhecimento quantificável economicamente).

3.2 Acreditação: concepções e referenciais teóricos

O início do segundo milênio trouxe à educação superior em todo o mundo diferentes ondas de inovação e reforma já iniciadas nas últimas décadas do século passado. As transformações que temos presenciado nesse período são reflexos de mudanças de paradigmas sociais decorrentes das novas relações impostas pelo neoliberalismo e o desenvolvimento tecnológico.

¹¹ O neologismo “profissiotecnização” foi propositalmente utilizado para designar a formação profissional centrada nos conteúdos técnicos, desprovida de valores éticos-cidadão que devem revestir-se a profissionalização.

O papel do Estado foi reduzido, enquanto o mercado ganhou importância. Segundo essa lógica, a crescente importância do mercado é uma grande oportunidade para aumentar e diversificar as opções de expansão da educação. Além disso, melhora o engajamento social por meio da prestação de contas à sociedade. Todavia, esse processo afeta a qualidade da educação e, principalmente, a autonomia universitária.

LÓPEZ et al. (2007, p. 28) comentam que:

El aumento de la demanda de educación superior es una causa directa del crecimiento sin parangón del número de instituciones de educación superior. Solamente en América Latina, en 1960 había 164 instituciones, de las cuales el 31 % eran privadas. En el período 2000-2003, esta cifra se disparó a 7.514, de las cuales el 65 % eran privadas. En sólo una década, esta cifra ha aumentado un 50%. Además, los tipos de institución también se han diversificado, hasta tal punto que cada vez es más difícil distinguir entre instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, las instituciones públicas de un país pueden realizar operaciones privadas en otro. Asimismo, ha aparecido una amplia variedad de nuevos proveedores con o sin ánimo de lucro.

Essa evolução ocorrida nas últimas décadas tem gerado preocupação generalizada sobre a forma como a sociedade pode garantir a qualidade da educação superior. Isto levou à implementação de reformas educacionais importantes, a fim de melhorar a qualidade e a criação de instrumentos que possam garanti-la objetivamente.

Ao lado disso, outro efeito trazido pela globalização da economia mundial é o incentivo à mobilidade de estudantes, programas e provedores para além das fronteiras nacionais. Há, assim, novas oportunidades para aumentar o acesso à educação superior, todavia com novos riscos.

Um dos desafios mais importantes da educação transfronteiriça é a forma de garantir a qualidade da pesquisa acadêmica e obter o reconhecimento ou legitimidade dos diplomas. Por não haver um consenso sobre o conceito de qualidade, a solução globalmente aceita é a de atribuir a organismos acreditadores poderes para balizar o sentido e conceito de qualidade.

Dias Sobrinho (2007a) comenta que esse processo facilita o deslocamento parcial da autonomia universitária para organismos responsáveis pelo enquadramento do modelo educacional avaliado, de modo a controlar e garantir a qualidade da educação.

Nesse sentido, alcançar qualidade significa atender às expectativas de atendimento às regras previamente estabelecidas por agências ou organismos externos. Quanto mais uma instituição se enquadre nessas normas, mais elevada será sua qualidade, de modo que, atingir os maiores índices constituem em indicadores de atendimento a elevados padrões de qualidade, alcançando, assim, a excelência. Sob esse aspecto, restringe-se à qualidade a critérios de medição objetivos, suscetíveis de valoração mercadológica.

La creciente percepción de la educación superior como mercado amenaza los valores tradicionales de la educación superior, entre ellos, el concepto de la educación superior como un bien público y una responsabilidad pública, y la educación superior basada en el mérito como uno de los derechos humanos básicos (TRUMBIC, 2007, p. 63).

Conforme bem destacado por Trumbic (2007), a construção coletiva de critérios e conceitos de qualidade por um organismo externo destitui o Estado-Nação do seu monopólio sobre as políticas de educação superior, fato esse preocupante frente à crescente mercantilização da educação superior.

La ampliación de la oferta educativa en espacios supranacionales surge con el objetivo de aumentar el campo de acción y de influencia de las instituciones, de incrementar el número de alumnos, así como de mejorar los ingresos financieros. Existen diferentes modalidades, desde la simple exportación de paquetes docentes hasta programas de estudio conjuntos entre instituciones nacionales y extranjeras a través de alianzas y consorcios. La educación transnacional puede responder a un gradiente muy variado de colaboración interinstitucional y de modalidades de estudio (SEBASTIAN, 2004, p.14)

Nesse cenário internacional a educação superior passou a ser objeto do desenvolvimento econômico e tecnológico. A formação profissional para atender aos anseios do mercado – e não à sociedade como um todo – faz emergir a necessidade por mecanismos de garantia de qualidade e procedimentos de acreditação frente à competição gerada para ocupação de vagas universitárias e investimentos para pesquisas.

As declarações resultantes dos vários encontros de nações que compõem o “Processo de Bolonha” dão uma ideia da consolidação desse processo: a ênfase passou da avaliação e qualidade como conceitos abstratos e isolados, para a garantia da qualidade e acreditação como um resultado e como garantia do processo de avaliação de qualidade e, finalmente, ligada a valores como a

eficiência, a responsabilidade social, equidade e desenvolvimento sustentável (SEGREGA, 2012).

Brunner (1997 p. 35) assim comenta o contexto de controle da qualidade da educação superior nos Estados Unidos no final do século XX:

(...) dentro del contexto de una educación superior que funciona abierta a las demandas del mercado y donde las instituciones compiten por la reputación y el prestigio, existen, sin embargo, variados procesos establecidos para el control de calidad, que en Estados Unidos adoptan la forma de procesos de acreditación.

O termo “acreditação”, no âmbito da educação superior, de modo geral, possui o significado de certificar a qualidade de um curso, instituição, sistema educacional.

Brunner (1997) entende a acreditação como formas voluntárias não governamentais de revisão pelos pares, entendidos aqui como participantes do processo de avaliação da universidade, que buscam assegurar o controle da qualidade nas instituições do sistema de educação superior. Segundo o autor, esse processo se firma como um meio idôneo “*para que la comunidad universitaria defina su misión, organice sus recursos, evalúe su resultados y regule a si misma*” (Id.,p. 35).

O autor argumenta, ainda, que do ponto de vista operativo, a acreditação assim praticada, busca evidenciar se a instituição possui clareza sobre sua missão e objetivos; se possui capacidade, recursos e vontade para oferecer aquilo que promete; se estabeleceu padrões de excelência, critérios de qualidade e indicadores de metas, consistentes com a política de acreditação.

Na visão apresentada por Brunner, aparentemente o processo de acreditação reveste-se de um caráter democrático, haja vista, segundo o autor, há uma ampla discussão a cerca do papel da universidade em seu contexto. Todavia, assim se posiciona Dias Sobrinho (2011, p.14) a este respeito:

Obviamente, a acreditação lança mão de todos os procedimentos correntes da avaliação institucional e de cursos (autoavaliação, avaliação externa, pares acadêmicos, estatísticas sobre ensino e pesquisa etc.). Porém, nesse caso, a avaliação interna se limita quase só a fornecer informações para a avaliação externa, que constitui, esta, sim, o centro da acreditação na maioria dos casos. Enfatizando quase exclusivamente os produtos e resultados quantificáveis, segundo orientações internacionais, a acreditação acaba deixando de lado os processos, contextos e modos de apropriação

dessa produção, bem como valores, compromissos com as comunidades locais e as dimensões qualitativas de relevância social.

Ocorre que a acreditação descrita como democrática por Brunner (1997) se submete a regras de mercado, cuja valoração sobre o que seria qualidade é dada por um ente supranacional, não governamental. Nessa concepção, qualidade e “excelência” devem estar alinhadas às diretrizes de um ente não estatal, que se regerá segundo as regras impostas pela competitividade do mercado.

A *Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad en la Educación Superior (RIACES)* apresenta a seguinte definição de qualidade e acreditação:

ACREDITACIÓN (quality assurance y validation). Proceso para garantizar la calidad de una institución o de un programa educativo. El proceso es llevado a cabo por una agencia externa a las instituciones de educación superior. La acreditación -o certificación- reconoce la calidad de los programas de la institución acreditada. Existe también acreditación internacional realizada por agencias de otros países. Supone la evaluación respecto de estándares y criterios de calidad establecidos previamente por una agencia u organismo acreditador (RIACES: 2004, p. 13)

Nesse mesmo sentido, a *International Encyclopedia of Higher Education* define acreditação como:

el proceso mediante el cual una agencia o asociación legalmente responsable otorga reconocimiento público a una escuela, instituto, colegio, universidad o programa especializado que alcanza ciertos estándares educativos y calificaciones previamente establecidas. La acreditación es determinada mediante una evaluación inicial, seguida de otras periódicas. El propósito del proceso de acreditación consiste en proporcionar una evaluación profesional aceptable de la calidad de las instituciones educativas y de los programas y estimular el perfeccionamiento constante de dichos programas (MARQUES; MARQUINA 1998, p.67)

Compartilhamos do posicionamento de Dias Sobrinho (2007a), de que a acreditação tem ambivalências, haja vista está restrita a resultados objetivos e comparáveis. Contudo, há uma série de intervenientes que vão além da mensuração objetiva da qualidade, tais como os compromissos locais, projetos e realidades nacionais que influenciam e são influenciados pela instituição universitária. Assim, como os critérios internacionais de qualidade são baseados na tradição científica, a qualidade também deve estar relacionada à sua relevância para a sociedade.

Essa tendência mundial de estabelecimento de padrões de qualidade construídos por agências ou organismos internacionais impõe modelos rígidos de

acreditação e, conseqüentemente, paradigmas de qualidade universalmente válidos para diferentes países.

Nesse sentido, a transnacionalização da educação superior segue a tendência da organização dos blocos econômicos regionais. E, ainda, enseja a criação de organismos acreditadores internacionais, vários desses privados, a fim de certificar a qualidade. Isso exige padrões mínimos que correspondam a parâmetros internacionais e, ao mesmo tempo, constituam em mecanismos que facilitem a mobilidade estudantil e os intercâmbios de pesquisadores.

Como se observa, os critérios e a autoridade são externos. São as agências do Estado ou da sociedade que definem o que é e como se deve avaliar a qualidade, bem como os efeitos, inclusive jurídicos, que isso produz. Assegurar que uma instituição tem qualidade é garantir que ela cumpre com os requisitos mínimos estabelecidos por uma agência acreditadora. Mais elevado seria o grau de qualidade, quanto mais e melhor uma instituição se aproxima das normas ou padrões exemplares. Instituição de excelência seria, então, aquela que alcança os mais elevados graus exigidos pelas agências. Essa qualidade é objetivamente constatável através de instrumentos de mensuração (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 16)

Nesse complexo processo, as instituições de educação superior devem alinhar seus sistemas próprios de garantia de qualidade àqueles estandardizados pelas agências de acreditação. Os instrumentos para isso são a avaliação e a acreditação. Enquanto a avaliação ocorre na esfera institucional da universidade (pesquisas realizadas, cursos oferecidos, gestão, serviços, etc.), constituindo-se em um processo autorreferencial, o processo de acreditação centra-se nos programas e instituições por meio da avaliação interna e de uma avaliação externa realizada por agências especializadas, cujos resultados devem ser tornados públicos à sociedade (NEVES, 2011).

E, ainda:

La evaluación es un proceso que, partiendo de un diagnóstico de situación, busca la optimización de la acción; analiza los datos para resolver problemas en una situación dada, con el fin de mejorar la funcionalidad de lo que se evalúa. En cambio, la acreditación es un procedimiento cuyo objetivo es registrar el grado de conformidad del objeto analizado, con un conjunto de normas convencionalmente definidas y aceptadas por las contrapartes involucradas: el acreditador y el acreditado. La meta de la acreditación se efectúa en función de los resultados de los diversos procedimientos de verificación utilizados. La evaluación es un proceso que puede ser endógeno o exógeno; en cambio, la acreditación siempre se realiza ante un organismo especializado y depende, en última instancia, de un juicio externo (FIGUEROA, 1996, p. 6).

Conforme esclarece Figueroa, Secretario Geral Executivo da Associação Nacional de Universidades e Instituições de Educação Superior do México (ANUIES), a acreditação distingue-se da certificação e da revalidação, pois não pretende construir equivalências baseadas em semelhanças. A principal marca da acreditação é estabelecer a conformação de instituições e programas em relação aos padrões gerais de excelência (FIGUEROA, 1996).

Nesse aspecto reside a preocupação apontada por Dias Sobrinho (2005, p.149) quando destaca o papel da globalização nesse cenário em que a concepção de qualidade passa a ser definida por critérios supranacionais baseados em determinantes econômicos:

O controle transnacional, mediante instrumento de regulação e acreditação, passa a ser fundamental não só para assegurar a comparabilidade e compatibilidade entre os serviços oferecidos, os padrões e procedimentos acordados, como também para consolidar a cultura do mercado globalizado da educação superior, isto é, sobretudo fortalecer ainda mais seus interesses econômicos em escala mundial flexível.

A qualidade sem pátria¹² desagrega da educação superior o conceito de bem público, haja vista o caráter econômico atribuído – serviço, valorado como mercadoria, necessário às nações como insumo econômico. Rege-se pelas regras de mercado, com competitividade e flexibilidade para adequar-se aos mais diversos contextos, em escala global. Além disso, padroniza carreiras profissionais, currículos, de modo a propiciar a comparabilidade e competitividade, mobilidade acadêmica e profissional.

No contexto atual da globalização da economia, a educação superior passa a ser considerada elemento de elevado valor econômico, principalmente, diante das grandes desigualdades educacionais em todo o mundo, destacadamente nos países pobres e em desenvolvimento. Segundo essa lógica neoliberal capitalista, as agências multilaterais – OMC, BM e OCDE – adquirem um papel de protagonistas na implementação de políticas públicas educacionais, cujos interesses convergem para o fortalecimento da economia global. Segundo o Banco Mundial:

¹² Termo utilizado por Dias Sobrinho (2005) para referir-se à transnacionalização da educação superior, cujo conceito “qualidade” passa a ser definido por critérios supranacionais alinhados à economia globalizada neoliberal, seguindo orientações de organismos metanacionais – OMC (Organização Mundial do Comércio).

(...) por meio da universalização da educação básica e do aumento da eficiência e competitividade da educação superior, com amplas facilidades às iniciativas privadas, se daria o desenvolvimento social dos povos. (...) propõe medidas de controle da eficiência, muitas vezes identificada pela palavra “qualidade” e de iniciativas que aumentem a cobertura e apresentem mais pertinência, no sentido de que atendam a necessidades urgentes dos setores econômicos locais (DIAS SOBRINHO, 2005, p.160)

A educação superior reveste-se, assim, de um caráter de bem global “expandindo-se livremente sobre as fronteiras físicas entre as nações, oferecida e comercializável como qualquer outro bem ou serviço” (DIAS SOBRINHO, 2005, p.163). Sem que haja a delimitação físico-territorial de sua circunscrição de atuação, não haverá mais marcos regulatórios vinculados a projetos nacionais que orientem suas políticas, organização e, principalmente, missão, senão aquelas “consensualmente” firmadas entre interlocutores transnacionais que representam um mercado supranacional.

A acreditação constitui-se, assim, como instrumento planejador de padrões e critérios de qualidade, uma vez que induz políticas generalistas para a educação superior, segundo a lógica do mercado empresarial: a eficiência conduz à produtividade e, por consequência, à rentabilidade e à produção e acumulação de riquezas. A autonomia universitária é substituída pela interdependência; conceitos éticos como justiça, democracia solidariedade, pluralidade e cooperação dão lugar a valores econômicos ligados ao individualismo, competitividade, racionalidade administrativa, produtividade, empreendedorismo, e excelência (CHAUÍ, 2001; DIAS SOBRINHO, 2005).

Sob essa lógica mercadológica empresarial há um reducionismo da ação do Estado sobre a sociedade e, fundamentalmente na formulação de políticas para a educação superior. O poder estatal deixa de exercer sua soberania sobre a educação superior, para operar como agente responsável pela proteção do mercado e garantir a implementação dos “acordos” construídos homogeneamente junto a organizações multilaterais. A OCDE, por exemplo, incumbe-se de definir os instrumentos, indicadores, metodologias e objetivos da avaliação e acreditação, mas também cuida da formação de especialistas, apoiando as iniciativas que se regem pela lógica mercadológica na educação superior em diversos países (DIAS SOBRINHO, 2008).

A universidade construída historicamente ao longo dos séculos como instituição autônoma, responsável pela formação humana em suas várias dimensões – ética, técnica, política, social e toda gama de valores necessários ao desenvolvimento espiritual e material da humanidade – e pela produção do conhecimento necessário ao desenvolvimento da sociedade democrática, adquire contornos empresariais sob a ótica do modelo de acreditação.

As dimensões éticas e políticas são substituídas pela técnica e mercadológica. Esse novo foco alicerça a formação do indivíduo para enfrentar a competitividade do mercado globalizado, um espaço transfronteiriço de conflitos e incertezas, cujo significado de sucesso está associado ao acúmulo individual de valores econômicos necessários ao consumo.

O que aí prevalece não é o compromisso com o desenvolvimento da nação de origem, e sim os interesses das empresas sem pátria. Se algum país lucra com isso é aquele que possui grandes empresas e exerce o poder unilateral de determinar as políticas econômicas e as ideologias para os indivíduos e as sociedades de todo o mundo (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 142).

Os conhecimentos produzidos pela universidade passam a adquirir características utilitaristas, de modo que investimentos em pesquisa passam pelo crivo da rentabilidade econômica do produto dela resultante. Nesse aspecto, privilegiam-se grandes aportes econômicos em áreas privilegiadas pela economia globalizada ligadas às ciências e tecnologias, em detrimento das ciências humanas e sociais.

Em síntese, como bem traduz Dias Sobrinho (2005, p. 124), “o mercado deixa de ser um mero instrumento e passa a ser a própria razão da vida humana”.

3.3 Redes de Agências de Acreditação

Os efeitos trazidos pela globalização da economia, sob o prisma neoliberal nos últimos trinta anos, traz consigo uma série de transformações nas estruturas sociais, influenciadas, principalmente, pelo avanço das tecnologias de informação. Sem dúvida a internet adquiriu, nesse contexto, fundamental importância na transformação de estruturas sociais, criando uma interdependência da sociedade com os meios tecnológicos de informação.

A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microelectrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes (CASTELLS, 2005, p.20)

A sociedade em Rede, comentada por Manuel Castells, está sedimentada em uma economia global, baseada em sistemas informacionais e movida pela competitividade que alavanca os mercados das corporações, países e regiões desenvolvidas tecnologicamente, favorecendo o seu crescimento (DIAS SOBRINHO, 2005).

Conforme afirma SANTOS (2010, p. 42):

A sociedade em REDE é uma sociedade da informação e também do conhecimento. O modelo dominante de sociedade se caracteriza pelo domínio da alta tecnologia, dos meios de comunicação e do conhecimento. Ocorre que o modelo criado de sociedade do conhecimento gera um processo de mercantilização – economia do conhecimento. A produção de um conhecimento repartido em blocos, dos que dominam e dos que lhe são passivos, impulsiona processos de exclusão social relativa ao acesso ao conhecimento e à informação.

Nesse novo paradigma socioeconômico, o domínio e o uso intensivo do conhecimento e da informação passam a constituir o novo paradigma socioeconômico da produção de riquezas. Passam a constituir-se em bem comercializável, vindo a ser objeto de valoração do mercado e, por conseguinte, de interesse de controle transnacional, preferencialmente, por organismos especializados na intermediação e regulação de acordos gerais sobre comércio e serviços, como é o caso da OMC.

Em relação ao desenvolvimento da educação superior, assim como em amplos setores sociais, a organização em Redes tem impactado o cotidiano universitário. Nesse aspecto, a contribuição das redes e associações multilaterais para a internacionalização da educação superior favorece à realização de intercâmbios entre professores, pesquisadores, estudantes e autoridades setoriais. A reunião desses vários interlocutores permite ampliar as aprendizagens na área, e, também, promove ajustes de linguagem, critérios, marcos normativos e práticas que possam contribuir para aumentar as possibilidades de homologação de títulos e, sobretudo, para fortalecer a integração regional e sub-regional. Constrói-se, assim,

um espaço democrático que fortalece a avaliação e favorece processos de regulação de programas e instituições superiores.

Por outro lado, há sérios riscos frente à transnacionalização mercantilista da educação superior, principalmente, quando organismos supranacionais convergem interesses no sentido de padronizar práticas que devem servir de exemplo. Esse fato beneficia, geralmente, àquelas nações detentoras da hegemonia industrial, marcada fundamentalmente pela alta tecnologia.

Destacamos, nesse cenário, entre o final do século XX e o início do novo milênio um momento de transição da educação superior, marcado pela implantação de mecanismos de garantia de qualidade. A partir da implantação de sistemas nacionais de avaliação, elabora-se a proposta de integração com agências de acreditação em nível institucional e nacional. A organização desses grupos em redes regionais tem como principal tarefa a garantia de qualidade e acreditação de programas nacionais de educação superior oferecidos por instituições universitárias, públicas e privadas. No entanto, um novo desafio emerge nesse contexto: o aumento da educação transfronteiriça oferecida por instituições tradicionais e os novos fornecedores comerciais privados, que não são legitimamente parte dos regimes de acreditação nacionais e garantia de qualidade (LEMAITRE, 2004)

Apesar da tradição de autonomia das universidades europeias, com Bolonha, as Instituições de Ensino Superior (IES) tiveram de se ajustar aos procedimentos e às orientações da certificação de qualidade, definidas no quadro comum de qualificações de referência pela Rede Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior (European Association for Quality Assurance in Higher Education). Essa rede reúne os principais organismos de acreditação — governamentais e privados — dos Estados-membros, com a finalidade de fazer circular informação, experiências, boas práticas e novos desenvolvimentos no campo da certificação da qualidade (NEVES, 2011, p. 186)

Segundo Santos (2010), a implantação de redes de agências de Acreditação tem como principal escopo o asseguramento da qualidade. A organização em blocos regionais permite a construção de critérios comuns para melhor avaliar a educação superior, cujos critérios seriam definidos de comum acordo pelas nações envolvidas.

A credibilidade do reconhecimento outorgado por essas agências faz-se pelo próprio reconhecimento dessas agências acreditadoras por Redes de Agências de Acreditação regionais – Avaliação externa internacional das agências de Acreditação (SANTOS, 2010, p.51)

Na Europa, em meio aos desdobramentos do processo de Bolonha, em 2003, na Reunião de Berlim entre Ministros da educação de países europeus, houve uma ação mais proativa no sentido da implantação de um sistema em Rede com o compromisso de desenvolver critérios e metodologias de garantia da qualidade da educação superior mutuamente partilhados.

Os parâmetros obedeceriam aqueles observados nos sistemas nacionais de garantia da qualidade, sob o mandato da European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), a qual integra representantes de agências nacionais ou regionais de avaliação e representantes de governos. Por meio dos seus associados e em cooperação com a *European University Association* (EUA), a *European Association of Institutions in Higher Education* (EURASHE) e a associação estudantil *National Unions of Students in Europe* (ESIB), incumbiam-se de preparar um conjunto de padrões, procedimentos e orientações sobre a garantia da qualidade comumente aceites. Nessa proposta haveria a contemplação de critérios para assegurar um sistema adequado - entendido aqui como eficiente - de avaliação externa para as agências ou organismos de avaliação e/ou acreditação.

Dois anos mais tarde, em reunião ministerial de Bergen, houve a aprovação do compromisso das nações, visando introduzir as orientações e critérios então definidos nos seus respectivos sistemas nacionais de garantia da qualidade. Nesse mesmo encontro, é assinado um comunicado conjunto dos Ministros no sentido de implantar uma rede europeia para as agências de garantia da qualidade. Para isso, incumbiu à ENQA do desenvolvimento dos aspectos práticos para a implementação, em cooperação com a EUA, EURASHE e ESIB.

O documento ainda destaca a cooperação entre as agências nacionais com vista a proporcionar o reconhecimento conjunto de decisões relativas aos processos de acreditação ou avaliação. As instituições universitárias são conclamadas a continuarem seus esforços para melhoria da qualidade de suas atividades, de modo a construírem instrumentos internos que possuam correlação direta com a avaliação externa.

Os ministros europeus, em 2007, em Londres, solicitaram ao Grupo E4 a organização anual de um fórum europeu sobre a garantia da qualidade, para facilitar a troca de “*boas práticas*” e garantir a melhoria contínua da qualidade no espaço europeu de ensino superior. Manifestaram, também, o seu acordo com a

implementação do *European Quality Assurance Register* (EQAR), com adesão voluntária por parte das agências acreditadoras, que possuíssem como características primordiais a independência, transparência e autofinanciamento.

Criado formalmente em março de 2008, o EQAR – primeiro organismo legal criado a partir do Processo de Bolonha – possui como principal objetivo promover a organização de um sistema em rede de agências de garantia da qualidade para operar no âmbito do Espaço Europeu de Ensino Superior. Seus referenciais de atuação se baseiam no *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG). Possui como atores o grupo formado pelo E4 e representantes governamentais, todavia estes últimos apenas observadores. É certo que organismos internacionais multilaterais – OMC, OCDE e BM – não são coadjuvantes nesse processo, pois possuem protagonismo nas ações que influenciam decisivamente os processos de acreditação entre os seus membros.

Na América Latina, incluindo a região do Caribe, há uma série de fatores que vêm se constituindo em desafios para implantação de sistemas garantidores da qualidade. A expansão das matrículas na educação superior verificada nas últimas três décadas não foi acompanhada por investimentos públicos que pudessem alavancá-la. Ao contrário, num cenário de crise econômica, os investimentos em educação se concentraram no nível básico, principalmente, por recomendação do Banco Mundial / UNESCO. Ao lado disso, também, as múltiplas e diversas formas de organização das instituições superiores fizeram com que não se implementasse um sistema de acreditação no continente, todavia o crescimento de instituições privadas de forma desordenada contribuía para a criação de um sistema que garantisse a qualidade de programas e instituições (LÓPEZ-SEGRERA et al., 2007)

Esse novo processo de globalização econômica por que passa o mundo desde a década de 1980, revestido agora da potencialidade tecnológica, coloca o conhecimento como produto essencial a esse novo mercado, o qual faz emergir a necessidade de garantir a qualidade do ensino superior. Como consequência, a integração econômica nas propostas nas políticas nacionais de desenvolvimento dos países latino-americanos levaram à formação de blocos econômicos e ao estabelecimento de acordos comerciais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte — NAFTA e o Mercado Comum do Sul — MERCOSUL, cujo objetivo é alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento socioeconômico e

fomentar a competitividade regional e nacional, para responder à globalização neoliberal.

Cada país, então, passou a organizar seu sistema de garantia de qualidade, a fim de reformar seu sistema universitário e de introduzir instrumentos de avaliação, sem que houvesse uma organização em rede.

O exemplo das grandes diferenças pode ser visível entre os sistemas de asseguramento da qualidade da educação superior Argentino e Brasileiro. O Sistema Argentino, CONEAU, tem, em suas funções, somente a Avaliação de instituições e a Acreditação de instituições, de cursos de graduação e pós-graduação. Já no Brasil, a CONAES/SINAES/INEP possui uma função mais elaborada nos processos de Avaliação, pautada na Avaliação institucional, de cursos de graduação e dos alunos (SANTOS, 2010, p.52).

Mesmo diante da diversidade presente entre os vários sistemas de educação superior, há um amplo consenso sobre a necessidade de atender a padrões mínimos de qualidade e de estabelecer mecanismos para garantir que os programas e os graus sejam comparáveis.

Os blocos econômicos que se formavam no continente, como por exemplo, o MERCOSUL, incorporaram a educação superior na pauta de negociações entre seus membros, e, também, incentivaram ,a partir da década de 1990, a que todos os países da América Latina e sub-regiões criassem os seus organismos de garantia de qualidade: Comissão Nacional para a Avaliação da Educação Superior e o Conselho de Acreditação do Ensino Superior (México); o Conselho de Ensino Superior (Chile); o Conselho Nacional de Acreditação (Colômbia); a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação (Argentina); o Sistema Centro-Americano de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (América Central); a Associação das Instituições de Ensino Superior do Caribe (ACTI / CARICOM); o Mecanismo Experimental do Curso de Credenciamento para o Reconhecimento de Qualificações Licenciatura - MEXA / MERCOSUL (DIAS SOBRINHO, 2007a)

Apesar da grande diversidade de modelos de agências de acreditação, na maioria dos países são caracterizadas por serem estatais, havendo também aquelas regionais e também outras geridas por organismos internacionais. Segundo DIAS SOBRINHO (2007a), embora constituídas de forma diferente, na América Latina e no Caribe a acreditação está se estabelecendo como um “(...) un proceso de certificación externo de programas o instituciones, de validación temporal, basada en

estándares de calidad previamente establecidos por el organismo que acredita” (*Id.*, p. 286). Nesse processo estão incluídas a autoavaliação e avaliação externa.

A acreditação possui caráter distinto da avaliação democrática. Enquanto a primeira objetiva controlar e garantir a qualidade, a segunda se preocupa com o processo de melhoria da qualidade acadêmica a partir do debate de ideias. A acreditação toma para si também o papel da regulação da qualidade, fazendo com que instituições e programas estejam conformados a padrões já estabelecidos. Já a avaliação possui um caráter que legitima a participação democrática de todos os partícipes da comunidade interna e externa universitária no debate e reflexão acerca do aperfeiçoamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão como também na gestão política e administrativa. Além disso, proporciona uma visão holística da instituição e sedimenta valores ligados à autonomia universitária. No contexto da acreditação vivenciado na América Latina, as avaliações externas ganham mais força no contexto da regulação da qualidade, uma vez que extrai das autoavaliações seu poder democratizante de discutir a universidade.

Nesse sentido, Dias Sobrinho (2007a) afirma que o processo de acreditação na América Latina está cada vez mais globalizado, transnacional, padronizado, quantitativo e objetivo, quando se trata de expandir possibilidades de validação externa. O objetivo, nesse caso, é estabelecer classificações mercadológicas capazes de orientar os “clientes” sobre os serviços de qualidade.

A regulação da educação superior na América Latina ainda possui particularidades quanto à implementação de seus processos de regulação. Argentina e Chile utilizam o processo de acreditação para certificar a qualidade da educação superior, limitar a proliferação de instituições/ cursos, regular o funcionamento com poderes de encerrar as atividades daqueles existentes. No Brasil o mesmo não ocorre, pois regulação e o suposto controle de qualidade baseado na avaliação mercadológica não impediu a expansiva proliferação de instituições privadas de baixa qualidade na década de 1990.

4 CAMINHOS E DESCAMINHOS PARA A ACREDITAÇÃO DOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL

4.1 Breve Panorama Histórico dos Cursos de Direito no Brasil

A proposta de criação de cursos jurídicos no Brasil ocorreu em 1826, época em que foi apresentado ao Parlamento Imperial o projeto legislativo de sua implantação. A aprovação do projeto em Lei se deu em 11 de agosto de 1827, com a autorização dos dois primeiros cursos: o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Academia de São Paulo e o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de Olinda (BORGES, 1990).

A função social dos cursos jurídicos durante o período republicano foi objeto de intensa discussão entre os legisladores da época. Havia a preocupação proeminente para que as escolas jurídicas recém-criadas atendessem não só os anseios dos estudantes oriundos das camadas representativas da hegemonia econômica da época – formação para a advocacia – mas também, a formação de uma elite, que representasse o pensamento humanístico, necessária ao fortalecimento das instituições que se estruturavam no País, como, também, da política brasileira (BASTOS, 1997).

Bastos (1997) comenta que, em razão da forte característica social presente nos primeiros cursos de Direito, o seu desenvolvimento propiciou uma integração com o currículo de outros cursos universitários, sobretudo nas áreas de ciências humanas e sociais. Isso sedimentou uma formação mais generalista necessária ao atendimento dos anseios nacionais da época.

Todavia, como bem destacam Freitas e Furtado (2011):

A intenção da elite nacional era a sua manutenção no poder através de uma reprodução ideológica. O ensino jurídico era centralizado, uma vez que havia monopólio da instrução superior com a gratuidade do serviço prestado.

[...]

Nesse período ficou evidente que a Faculdade de Direito se tornou um centro de formação geral à moda da Universidade de Coimbra, desse modo era constante o desejo de reformas. Nesse sentido, chegou-se ao período Republicano com uma formação jurídica ineficiente e totalmente desvinculada da realidade social. Não foi diferente na República Velha, pois a formação jurídica permaneceu retórica, sem compromisso com a realidade social e as transformações do país.

Segundo Val e Hopstein (2009), desde o Império e nos períodos históricos brasileiros que se seguiram, a formação do egresso dos cursos de bacharelado em Direito sempre esteve orientado para a capacitação legal dos quadros ligados à administração pública do Estado, cuja tendência não sofreu grandes mudanças ao longo da história do curso no Brasil.

A reforma de 1931, alavancada no pensamento de Francisco Campos, tentou aprimorar o caráter científico da educação jurídica, promovendo um pragmatismo dogmático e uma objetividade técnica e profissional que terminou esvaziando qualquer possibilidade de autonomia crítica no pensamento jurídico brasileiro. Em 1972, San Tiago Dantas impulsionou uma nova reforma apontando para uma renovação humanista e uma valorização ética que não foi favorecida pelo contexto político em que se pretendeu aplicar. Certamente, nenhuma das duas reformas resolveu a propalada crise do ensino do Direito (VAL e HOPSTEIN, 2009, p. 176)

No período da Ditadura Militar de 1964, o governo iniciou uma profunda reforma na educação superior, cujo objetivo se-pautou pela racionalização dos serviços e modernização do aparato estatal, combate ao desperdício financeiro universitário e necessidade de aumento da sua produtividade econômica.

A Reforma da Educação Superior foi também impulsionada por uma forte pressão da classe média brasileira que exigia a ampliação de vagas na educação universitária. Para resolver o problema dos excedentes, optou-se pela implantação de uma educação superior baseada em um modelo empresarial, de modo a inserir o país ainda mais no sistema de produção capitalista vigente. Seguiu-se no sentido da ampliação do número de instituições de educação particular, expandindo-as na forma de faculdades isoladas, as quais, segundo a Lei da Reforma Universitária de 1968 deveriam ser exceção (SCORSOLINE, 2006).

A análise sobre o ensino superior no Brasil dos anos setenta aos anos noventa apontam que políticas fragmentadas, de curto prazo, foram eficazes para provocar a expansão do sistema de ensino superior com a ampliação de vagas sem os ônus de investimentos públicos substanciais, o que implicava reforçar e aprimorar o setor público sem crescimento quantitativo significativo, e privilegiar a função complementar do ensino privado superior.

Pelo credenciamento, tratava-se de legitimar, por critérios pouco rígidos, o reconhecimento desses cursos e instituições privadas que se multiplicavam em ritmo acelerado (RANIERI, 2005, p.31)

A educação superior privada serviu de “grande negócio” para seus mantenedores. A ampliação da oferta de cursos, naquele momento, ocorre

especialmente em cursos de baixo investimento financeiro, como os Bacharelados em Direito, cujas exigências para autorização restringiam-se à existência de biblioteca e corpo docente qualificado, além de estrutura física mínima para abrigar os alunos.

A alternativa encontrada para responder às demandas expansionistas foi o estímulo à criação de cursos particulares, noturnos, com baixo custo de infraestrutura, manutenção, pesquisa, corpo docente, equipe técnica e de apoio, material didático-pedagógico, como, por exemplo, os Cursos de Direito, Letras, Pedagogia, Administração, Economia, Ciências Contábeis, entre outros cursos da área de Ciências Humanas, Sociais e Educação. Esses cursos passaram a ser oferecidos com um aumento de vagas não-significativo pelas universidades públicas e francamente ofertados pelas IES privadas (CABRAL, 2007,p. 84).

A prioridade pela expansão dos cursos de Direito através de educação particular fez saltar o número total de cursos de bacharelado em direito no País. Dos sessenta e nove em funcionamento até o final da década de 1960, os cursos jurídicos chegaram ao final da década seguinte a cento e trinta cursos em funcionamento. Cerca de quinze anos após, já eram ofertados duzentos e sessenta e dois cursos pelas instituições públicas e privadas. Em 2004, oitocentos e vinte bacharelados em direito no País (VAL e HOSPITEIN, 2009).

O caminho encontrado pelo Ministério da Educação para a expansão e garantia da qualidade da educação superior na segunda metade da década de 1990, alinhou-se às políticas econômicas neoliberais do Governo Fernando Henrique Cardoso: redução dos gastos públicos. Isso impulsionou uma reforma administrativa que aliava a privatização de empresas públicas, concessão de serviços públicos a particulares e corte nos investimentos em áreas sociais, entre elas a Educação Superior.

Essa equalização de recursos para a educação priorizou o financiamento da educação básica em detrimento da educação superior. Em contrapartida, resgatou o mesmo receituário já experimentado pelo País na década de 1970 para a expansão de cursos universitários – o incentivo à iniciativa privada – com o diferencial de que a garantia da qualidade dar-se-ia por um sistema de avaliação.

Em particular, no campo dos cursos jurídicos brasileiro, essas políticas para a educação superior apontam para um ajustamento modernizador da formação e da

atuação profissional dos trabalhadores do Direito sobre parâmetros políticos e institucionais derivados de uma racionalidade mercadológica.

A necessidade de atender ao princípio constitucional norteador da educação - a garantia de padrão de qualidade (artigo 206, Inciso VII, Constituição Federal/1988) – impôs à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a criação de mecanismos e procedimentos que viabilizassem o estabelecimento de controles periódicos imprescindíveis à regulação da autorização e funcionamento de instituições e cursos superiores:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IX – garantia de padrão de qualidade;

(...)

Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

(...)

II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo poder público;

(...)

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino (BRASIL, 1996)

Consoante o que fora descrito em capítulos anteriores, pouco antes da promulgação da LDBEN (Lei nº 9394/1996) e nos anos posteriores à sua vigência, houve a aprovação de uma série de normatizações - entre decretos, resoluções, portaria e pareceres - que passaram a regular os cursos superiores. A ideia de que regulamentação, controle e avaliação seriam os instrumentos chave para a sedimentação de uma política de qualidade para a educação superior, na prática, não surtiu o resultado pretendido, principalmente, nos cursos de Direito.

O novo momento reformador do ensino jurídico no Brasil será simultaneamente liderado pelo Ministério da Educação e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que em 9 de agosto de 1991 cria sua Comissão de Ensino Jurídico (CEJ), enquanto o MEC nomeia, em março de 1993, uma nova Comissão de Especialistas do Ensino de Direito (CEED) que estará ligada à Secretaria de Educação Superior (SESu), com atribuições legais de opinar sobre os processos de autorização de funcionamento, reconhecimento e renovação dos cursos de Direito, substituindo a Comissão anterior nomeada em 1980 (VAL; HOPSTEIN, 2009, p. 172).

A criação da Comissão de Ensino Jurídico da OAB demonstra sua inquietude quanto à expansão e qualidade dos cursos superiores de Bacharelado em Direito.

Os processos de regulação estavam centralizados, exclusivamente, no Ministério da Educação, sem que houvesse a participação formal da entidade de representação profissional dos advogados; por isso, todas as decisões quanto ao curso ficavam restritas à CEED, comissão vinculada exclusivamente à Secretaria de Educação Superior do MEC.

A preocupação com relação aos novos cursos e o número crescente de vagas ensejou à CNEJ ações para discussão da qualidade dos cursos jurídicos. Por isso a CNEJ realizou pesquisa através de questionários junto a especialistas do ensino de Direito de todo o País. O resultado dessa pesquisa proporcionou a organização conjunta com a CEED de três seminários regionais e um nacional a respeito da qualidade, currículo e avaliação, cujas recomendações converteram-se nas diretrizes curriculares (ou conteúdos mínimos) para os cursos de Bacharelado em Direito – Portaria MEC nº 1886/1994. (VAL; HOPSTEIN, 2009).

A vinculação das diretrizes contidas na Portaria 1886/1994 como parâmetros de qualidade para os cursos jurídicos mostrou-se ineficiente. A demonstração do adequado cumprimento dessa normativa deveria refletir nos resultados do Exame Nacional de Cursos, para aferir parâmetro de qualidade da educação ofertada. Todavia, sua eficácia pouco colaborou para regulação dos cursos jurídicos existentes. Basta verificar que, no período de 1995 a 2002 – período de realização do ENC – não houve qualquer sanção às instituições ofertantes de cursos de Direito que demonstraram índices de resultados insatisfatório. Ao contrário, houve maior estímulo à oferta de vagas pelas instituições particulares.

Podemos comprovar essa afirmação analisando os números da expansão dos cursos de bacharelado em Direito no Brasil, segundo as Sinopses da Educação Superior (1996 e 2002) disponíveis no sítio do INEP: no período de 1996 a 2002 houve uma expansão de aproximadamente 130% no número de cursos jurídicos e 200% de vagas em instituições superiores de educação; em 1996 o Brasil contava com 262 cursos de Direito que ofereciam 59.701 vagas. Em 2002, contabilizavam-se 599 instituições que ofereciam 178.899 vagas.

Considerando os números apresentados e o drástico enxugamento de recursos para a educação superior pública promovido durante as duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso, chegamos à conclusão de que os percentuais referem-se basicamente à expansão do setor privado na oferta de cursos de Direito.

Ao mesmo tempo, há uma ação desorganizada por parte do Ministério da Educação que visa à regulamentação do curso de Direito. A expedição de dispositivos normalizadores (pareceres, portarias e resoluções) apontava para uma política de regulação confusa que tentava de forma equivocada atender aos anseios do mercado profissional com a construção de currículos mais enxutos e com menor carga horária.

A exemplo disso, em 2002, a então Ministra Interina da Educação, Maria Helena Guimarães de Castro, homologou Parecer nº 146/2002 CES/CNE que alterou as Diretrizes Curriculares para o Curso de Direito – Portaria 1.886/1994 – e confirmou o Parecer CES/CNE nº 100/2002, quanto à duração mínima dos cursos em três anos, como também, desvinculou das normativas vigentes a indicação de componentes curriculares mínimos profissionais, além de facultar às IES a elaboração e escolha de seus currículos:

- I. Conteúdos de Formação Fundamental, que têm por objetivo integrar o estudante no campo do Direito, estabelecendo ainda as relações do Direito com outras áreas do saber, abrangendo estudos que envolvam a Ciência Política (com Teoria Geral do Estado), a Economia, a Sociologia Jurídica, a Filosofia e a Psicologia Aplicada ao Direito e a Ética Geral e Profissional;
- II. Conteúdos de Formação Profissional, abrangendo, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação do Direito, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a evolução da Ciência Jurídica e sua aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais;
- III. Conteúdos de Formação Prática, que objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o estágio curricular durante o qual a prática jurídica revele o desempenho do perfil profissional desejado, com a devida utilização da Ciência Jurídica e das normas técnico-jurídicas (BRASIL, 2002).

RANIERI (2005, p. 25) afirma que o estabelecimento de controles e a sua consequente regulamentação pelo governo federal, “vêm impedindo a eficácia das suas normas, dada a forma atabalhoada e inconsequente como vem sendo emitida, com graves prejuízos para as instituições de ensino, para alunos, para a sociedade”.

Essas incertezas decorrentes da regulamentação dos cursos jurídicos foram objeto de Mandado de Segurança impetrado junto ao Superior Tribunal de Justiça pela Ordem dos Advogados do Brasil contra o Conselho Nacional de Educação/MEC, sob a fundamentação de que caberia à União editar normas gerais sobre os cursos de graduação, motivo pelo qual não cabia às instituições de

educação superior a livre formulação de seus currículos, sem que houvesse uma diretriz mínima definida nacionalmente. A OAB ainda destaca em seu peticionamento que, em razão do processo de avaliação de cursos seguir critérios nacionais, não haveria possibilidade de implementá-lo em razão da diversidade de currículos que seriam criados (RANIERI, 2005).

As razões sustentadas pela OAB foram acatadas por unanimidade pela Primeira Seção do STJ. Ficou destacado na decisão judicial que “a OAB deve opinar não apenas quando da criação ou extinção de cursos jurídicos, mas também quando ocorrerem alterações de suma importância nas diretrizes curriculares” (BRASIL, 2003).

Ao mesmo tempo, o Conselho Nacional de Educação já se articulava no sentido de revogar os efeitos do Parecer 146/02 (Parecer 67/2003) e também, discutia, em pareceres posteriores, a construção de uma nova Diretriz Curricular para os Cursos de Direito. Para tanto, houve intensa articulação da SESu de modo que fossem criadas todas as condições necessárias para maior participação de segmentos representativos da sociedade na elaboração dessa nova proposta, evitando-se, assim, problemas legais até então enfrentados.

O Parecer CNE/CES nº 211, de 8 de julho de 2004, o qual discute e delinea as Diretrizes Curriculares do Curso de Direito, contempla as orientações das Comissões de Especialistas e as da SESu/MEC, com intensas contribuições da OAB, por meio de seu Conselho Federal, Comissão de Ensino Jurídico, Seccionais dos Estados, além de diversas entidades públicas e privadas, em particular da Associação Brasileira do Ensino de Direito – ABEDi, e de outras associações correlatas. O espírito democrático de debate dessa proposta é também ampliado em profundas discussões em audiências públicas e congressos. Essas orientações contidas no parecer foram acolhidas e reproduzidas na sua totalidade. O reconhecimento e a valorização da legitimidade do processo coletivo e participativo, deram origem à elaboração dos documentos sobre Diretrizes Curriculares Gerais dos Cursos de Graduação, cujas propostas foram encaminhadas pela SESu/MEC para deliberação deste Colegiado (CABRAL, 2007).

As reformas curriculares propostas no Parecer 211/2004 que culminaram na Resolução CNE/CES nº 09/2004 - Diretrizes Curriculares Nacionais de Direito–

instauram um novo paradigma para a formação jurídica do curso de Bacharelado em Direito, cuja síntese é contemplada em seu art. 3º:

Art. 3º - O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito. (BRASIL, 2004b)

Contudo, as novas diretrizes curriculares dos cursos de Direito não apontam uma nova 'pedagogia jurídica' que possibilite a formação de um bacharel cidadão, ético, crítico, reflexivo e combativo contra os desafios do mundo globalizado. Ao contrário, enseja um bacharel com múltiplas habilidades e competências para o mercado de trabalho neoliberal (CABRAL, 2007).

Art. 4º. O curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes habilidades e competências:

I - leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das normas técnico-jurídicas;

II - interpretação e aplicação do Direito;

III - pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito;

IV - adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;

V - correta utilização da terminologia jurídica ou da Ciência do Direito;

VI - utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica;

VII - julgamento e tomada de decisões; e,

VIII - domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito. (BRASIL, 2004b)

Apesar de o documento enfatizar a interdisciplinaridade, e a relação das ciências jurídicas com outras ciências no eixo de formação fundamental, o qual amplia o número de disciplinas humanas e sociais, o mesmo não ocorre nos eixos de formação profissional e de formação prática: "o positivismo dogmático foi mantido, e a preocupação com uma mudança epistemológica que estaria na base da constituição desse campo do conhecimento não foi trabalhada" (CABRAL, 2007, p. 95).

Segundo Maldaner (2011, p. 807), "A direção tecnicista e mercadológica que tem vigorado no ensino jurídico deve ceder lugar ao verdadeiro investimento na

fiscalização e na garantia de acesso à educação superior de qualidade”. Nesse sentido, Dias Sobrinho (2011) explica que num contexto global, o conceito de qualidade vem sofrendo uma série de interpretações diante de seu papel estratégico na educação superior mundial, principalmente no desenvolvimento econômico e acumulação de riquezas. Há o entendimento de que a qualidade é materializada na *profissiotecnização*, atendendo a uma lógica da globalização econômica em que há o estabelecimento de parâmetros objetivamente identificáveis e livres de contextos específicos.

Os mecanismos de controle de qualidade passam a ser definidos segundo institucionalização legal, ou seja, a promulgação de leis federais, aprovadas pelo Congresso e sancionadas pelo Presidente, além de Portarias Ministeriais que regulamentam os procedimentos a serem adotados, ouvidos as Comissões Técnicas instituídas e o Conselho Nacional de Educação.

O Estado brasileiro possui a prerrogativa de elaborar padrões de qualidade necessários à avaliação dos cursos superiores de bacharelado em Direito. Nesse sentido, implanta, a partir da promulgação da Lei nº 10.861/2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, cujo objetivo é “assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (Art. 1º).

Dois anos após a implantação do SINAES, o Governo Federal promulga o Decreto nº 5.773/2006. Essa normativa 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. Conhecido como “Decreto Ponte”, o diploma legal explicita procedimentos que atenderiam às funções de regulação, supervisão e avaliação das Instituições e Cursos.

Esse processo encontra na avaliação de cursos, instituições (interna e externa) e estudantes (ENADE) o mecanismo basilar para indução de uma política de qualidade. Entre as novidades, nesse novo processo, a legislação traz a consulta de entidades profissionais na abertura de novos cursos:

Art. 28.

[...]

§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação [...]

Art. 36. O reconhecimento de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, deverá ser submetido, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2006a).

Notadamente essa nova normativa possui como intenção a simbiose entre educação superior e a categoria profissional, de modo que dessa associação resulte na formação cidadã do egresso, nele inserido a profissionalidade técnica. É assim muito bem alicerçado, por exemplo, na medicina, quando o curso é abrangido por uma única categoria representada pelo Conselho Nacional de Saúde. A mesma situação não se aplica ao Bacharel em Direito, principalmente, porque a Ordem dos Advogados do Brasil representa uma única categoria das múltiplas existentes na área do Direito.

Acredito que as deficiências dessa legislação tornam-se mais evidentes no ensino do direito em razão da necessidade prévia nos diversos exames exigidos para o exercício profissional, o que inexistente em relação às demais profissões regulamentadas em lei (RANIERI, 2005, p. 24-25).

A inserção da Comissão Nacional de Ensino Jurídico ligada à OAB no processo de regulação dos cursos jurídicos é decorrente mais de uma intensa pressão que um direito efetivamente reconhecido. A Ordem dos Advogados do Brasil é uma das entidades mais influentes e ativas na sociedade brasileira. A insistência em participar do processo de regulação dos cursos jurídicos surge como reação à expansão desordenada da educação superior, sem que haja a garantia da qualidade dos cursos de bacharelado em Direito.

Apesar da implantação do SINAES durante a gestão do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), com a adoção de uma sistemática de avaliação regulatória, é certo que a expansão da educação superior ainda é uma realidade. Todavia há de se ressaltar que, desta vez, a política expansionista encontra um viés fortemente marcado por políticas de financiamento da educação particular, seja a título gratuito, como é o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que tem como objetivo a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda em cursos de graduação; como também a título oneroso, com a oferta de financiamento de mensalidades escolares na educação superior

particular, com juros bem abaixo do mercado bancário, por meio do FIES – Financiamento Estudantil (VAL e HOPSTEIN, 2009).

Acrescente-se, ainda, a esse período uma política de expansão de vagas, cursos e instituições na educação superior pública, que rompe com a estagnação vivenciada, principalmente, ao longo do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Também o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) constitui uma política importante, já que um dos principais objetivos é dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior. Embora os mencionados programas (PROUNI e REUNI) ocupem papel destacado, o MEC vem implementando um amplo conjunto de políticas e projetos específicos, orientados a democratizar o acesso ao nível superior, contemplados no Plano Nacional de Educação (VAL e HOPSTEIN, 2009, p. 172).

Essas ações decorrentes das políticas de expansão da educação superior brasileira, no início do século XXI, revestem-se de um caráter de inclusão social, cujo objetivo é democratizar o acesso à educação superior a segmentos da população, historicamente, excluídos. Percebe-se a intenção de absorver essa população escolar na educação superior pública, todavia diante da insuficiência de vagas, estas serão financiadas junto ao setor privado por meio do PROUNI, cujo pagamento realizado às instituições particulares se faz através de créditos para abatimento em impostos.

No caso dos cursos jurídicos, a expansão de vagas e cursos continua em ritmo acelerado. Recentemente atingiu números bastante expressivos:

	TOTAL		PÚBLICA		PARTICULAR	
IES	880	36,82%	100	11,36%	780	88,64%
CURSOS	1.149	3,59%	182	15,84%	967	84,16%
INGRESSANTES	237.530	8,66%	22.607	9,52%	214.923	90,48%
CONCLUINTES	95.118	9,60%	13.215	13,89%	81903	86,11%

Quadro 6 – Cursos de Bacharelado em Direito no Brasil - 2013

Fonte: MEC/Inep. Sinopse Estatística do Ensino Superior – Graduação – 2013.

Brasília. MEC/Inep, 2014

Atualmente, o curso de bacharelado em Direito é o segundo no Brasil em número de matrículas, ingressantes e concluintes, além de estar presente em mais de 1/3 de todas as instituições de educação superior do Brasil. Como exemplo da política de expansão da educação superior privativista, verificada, principalmente, na

década de 1990, constata-se que os cursos jurídicos particulares representam 88,64% das IES e 90,48% dos ingressantes. Se considerados da totalidade das instituições somente as Universidades, estas possuem 406 cursos distribuídos em seus *campi*.

Nesse cenário expansionista da atualidade, a OAB, entidade representativa da categoria profissional advocatícia, tenta inserir-se como protagonista na resistência da abertura de novos cursos e vagas de bacharelado de Direito. A garantia legal de sua participação nos processos regulatórios estatais dos cursos jurídicos aliada à sua independência na construção de procedimentos de ingresso de formandos à carreira profissional de advogado, não só interfere quanto à elaboração das Diretrizes Curriculares dos Cursos de Direito, mas também amplia seus poderes de representação social, legitimando-a como principal interessada na defesa dos interesses da sociedade quanto à qualidade dos cursos jurídicos.

4.2 O Papel da OAB na Regulação dos Cursos de Direito no Brasil

A Ordem dos Advogados do Brasil, criada pelo Decreto Presidencial nº 19.408/1930, entidade profissional de representação dos advogados, vem acompanhando o desenvolvimento e expansão de cursos de Bacharelado em Direito, além de interferir gradualmente nos processos regulatórios de autorização de novos cursos e manutenção dos existentes.

Art. 17. Fica creada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina e selecção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a collaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo (BRASIL, 1930)

Até o início da década de 1970 vigorava, entre seus estatutos, os seguintes requisitos para o ingresso na carreira advocatícia, conforme art. 48 da Lei nº 4.215/1963:

- a) Certificado de comprovação do exercício de estágio, cuja atividade era realizada conjuntamente entre a Ordem dos Advogados do Brasil e escritórios credenciados;
- b) Habilitação no Exame de Ordem, cujo procedimento consistia na realização de provas escritas – teóricas e práticas – oral. Tal exame constituía carácter

opcional, haja vista que servia apenas àqueles que não tivessem realizado o estágio profissional.

Entretanto, com a promulgação da Lei nº 5.842/72 houve a mudança quanto à exigência para ingresso na carreira de advogado, porém manteve-se, o Exame de Ordem e a comprovação do exercício profissional (estágio) como requisito alternativo suplementar àqueles que não comprovassem o estágio de prática forense e organização judiciária na própria IES em que cursavam. Entendemos que essa medida teve o escopo de vincular as atividades de estágio realizadas pela instituição de educação superior às exigências do órgão representativo profissional, haja vista deveriam ser devidamente conveniadas junto à OAB.

Verifica-se, assim, que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) sempre acompanhou as transformações no ensino jurídico, cujo ingresso à categoria profissional de advogado reveste-se de critérios direcionados à prática profissional. A supervisão na atividade prática do estudante de direito realizada, indiretamente, pela OAB servia de garantia para que o futuro profissional da área jurídico-advocatória reunisse os requisitos necessários para ingresso na categoria profissional. Àqueles que não realizassem o estágio, era garantido o acesso por meio de uma avaliação – Exame de Ordem – em que pudessem ser avaliadas as competências técnico-profissionais daqueles que ingressariam na entidade (CABRAL, 2007).

A esperança da OAB de que a nova LDB de 1996 pudesse frear o crescimento de novos cursos superiores jurídicos e exigisse dos existentes a qualidade desejada é frustrada. A criação de portarias sem o devido amparo jurídico-legal, e a delegação à iniciativa privada da criação de novos cursos de direito, sem quaisquer controles mais rígidos, ensejaram da OAB atitudes mais severas quanto ao ingresso de profissionais no mercado de trabalho profissional advocatício.

Visto que a Constituição Federal (BRASIL, 1998) passa a determinar como garantia constitucional que é “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” (artigo 5º, XIII, Constituição Federal), a Ordem dos Advogados do Brasil aprova seu novo Estatuto da Advocacia – Lei nº 8.906/1994 (art. 8º, inciso IV). Esse estatuto determina que todos os bacharéis em Direito formados por instituições de educação

superior regularmente reconhecidas pelos seus respectivos sistemas se submetam ao Exame de Ordem, como requisito para o exercício da advocacia, revogando todas as formas anteriores de inscrição da entidade profissional.

Entendemos que expansão do número de vagas de bacharelado em Direito, principalmente por meio de instituições particulares, sem que haja efetivamente um controle pelo Estado quanto à qualidade dos egressos formados levou por parte da OAB uma ação protecionista para com a categoria profissional, contra a inscrição em massa de novos advogados. A exigência de aprovação do “Exame de Ordem” é a condição basilar para que o egresso do curso de Direito possa reunir os requisitos de qualidade necessários ao exercício da advocacia.

A confiabilidade atribuída à formação do egresso motiva uma ação mais incisiva por parte da entidade no sentido que participar ativamente na construção de parâmetros de qualidade do ensino jurídico promovido pelas IES, principalmente, das IES particulares, as quais representavam, na segunda década de 1990, mais de 85% das matrículas dos cursos de bacharelado em direito.

Nesse sentido, o novo Estatuto da Advocacia e da OAB passa a definir em seu artigo 54, inciso XV, a competência do Conselho Federal em relação à educação jurídica no País:

XV - colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos.

É nesse contexto que, a partir da promulgação do Decreto nº 5.773/2006, a Comissão Nacional de Ensino Jurídico da OAB passa a se manifestar formalmente nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de Direito, porém de forma não vinculativa, ou seja, suas manifestações apenas possuíam caráter de orientar as decisões a serem exaradas pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

O Ministério da Educação possui normativa que fixa os requisitos gerais e, ainda, visa à regulação dos cursos de graduação, conforme Decreto nº 5773/2006:

Art. 30. O pedido de autorização de curso deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco;
II - projeto pedagógico do curso, informando número de alunos, turnos, programa do curso e demais elementos acadêmicos pertinentes;

- III - relação de docentes, acompanhada de termo de compromisso firmado com a instituição, informando-se a respectiva titulação, carga horária e regime de trabalho; e
- IV - comprovante de disponibilidade do imóvel.

Os aspectos mais específicos são normatizados através das Diretrizes Curriculares Nacionais. As DCNs para o curso de Direito, segundo Resolução nº 09/2004, estabelecem os seguintes requisitos para organização dos cursos de Bacharelado em Direito no Brasil:

Art. 2º A organização do Curso de Graduação em Direito, observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais se expressa através do seu projeto pedagógico, abrangendo o perfil do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o trabalho de curso como componente curricular obrigatório do curso, o regime acadêmico de oferta, a duração do curso, sem prejuízo de outros aspectos que tornem consistente o referido projeto pedagógico.

Além dessas normativas, os atos autorizativos dos cursos são subsidiados por um instrumento de avaliação externa, cujos critérios são elaborados pelo INEP, segundo diretrizes fixadas pela SESu e CONAES, divididos nas seguintes dimensões: organização didático-pedagógica; corpo docente; infraestrutura. O ENADE complementa essa sistemática com a avaliação dos estudantes.

Todavia, não bastasse essa construção normativa regulamentadora, a OAB, baseando-se na prerrogativa aberta pelo Decreto 5.773/2006 em que há a participação da entidade nos processos de regulação dos cursos jurídicos, regulamenta, no âmbito das atribuições da Comissão Nacional de Ensino Jurídico, procedimentos próprios de análise dos processos autorizativos para o curso de graduação em Direito, através da Instrução Normativa nº 1/2008:

Art. 7º. A CNEJ, ao receber os pedidos de autorização de cursos de graduação em Direito, fará análise observando as orientações do relatório final do grupo de Trabalho MEC-OAB, da Resolução nº 09/2004 CES/CNE, do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa 40/2007, além de considerar os seguintes dados, cuja aprovação será de exclusiva responsabilidade da instituição de Ensino Superior interessada:

- População do município, indicada pelo IBGE – que não poderá ser inferior a 100 mil habitantes -, levando-se em conta a proporção máxima de 100 vagas iniciais anuais para cada 100 mil habitantes;
- Cursos de graduação em Direito existentes no Município, com as respectivas vagas anuais;
- Órgãos ou entidades que possam absorver estagiários;

- Qualificação do corpo docente, regime de trabalho e plano de carreira e de capacitação;
- Qualidade da organização didático-pedagógica, incluindo ensino, pesquisa, extensão, estágio e número máximo de alunos por turma;
- Infraestrutura destinada ao curso, acervo bibliográfico disponível (30% do total mínimo exigível) e plano de aquisição da complementação bibliográfica mínima, além de instalações do Núcleo de Prática Jurídica.

[...]

Art. 9º [...]

§ 2º Serão avaliados e considerados, ainda, os elementos constantes no Relatório de Verificação *in loco* do MEC e Conselho Seccional da OAB respectivo.

§ 3º Quando se tratar de renovação de reconhecimento será obrigatoriamente considerado o desempenho dos alunos das IES nos Exames de Ordem realizados na localidade.

Quando da interpretação da norma regulamentadora instituída pela Ordem dos Advogados do Brasil para análise dos processos regulatórios dos cursos de Direito (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento), verifica-se que há uma extrapolação dos requisitos legais já fixados pelo Estado para avaliar a regulação dos cursos superiores. Dos quesitos suscetíveis de avaliação por parte entidade profissional representativa dos advogados, apenas o quarto item do art. 7º da Instrução Normativa nº 01/2008 da OAB é contemplado pela legislação federal. O item quinto é recepcionado, parcialmente, nas normativas contempladas pelo MEC, sendo objeto de formas diferenciadas nos instrumentos de avaliação externa dos cursos. Quanto aos demais itens ou não são previsíveis por qualquer normativa federal (I, II e III) ou não correspondem aos critérios fixados pelo INEP ou CONAES.

O artigo 9º dessa Portaria Instrução Normativa nº 01/2008 da OAB, ainda, regulamenta os procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e utiliza, de forma geral, os mesmos critérios descritos no art. 7º, e também acrescenta a avaliação *in loco* do Conselho Seccional da OAB e análise do desempenho dos alunos das IES nos Exames de Ordem.

A única avaliação *in loco* prevista, legalmente, pelo MEC no processo de regulação de cursos jurídicos é a realizada por professores-avaliadores devidamente treinados e indicados pelo INEP. A avaliação realizada por estes docentes obedece a critérios objetivos definidos em instrumento próprio amplamente divulgado à sociedade. Ao contrário disso, não há nos documentos regulamentares do MEC qualquer menção da forma e critérios de avaliação a serem realizadas pelos advogados membros do Conselho Seccional da OAB da localidade.

O estabelecimento de critério de avaliação de curso vinculado à aprovação de alunos das IES em Exames da OAB não produz qualquer efeito qualitativo no processo. Esse exame avalia somente as competências técnicas necessárias ao egresso para inscrição na categoria profissional advocatícia. É ato não obrigatório, direcionado exclusivamente a avaliar candidatos ao ingresso em uma única profissão: advocacia. A vinculação desse critério não só prejudica as IES em suas avaliações, como também mascaram os resultados quando contabilizados os egressos, uma vez que a não aprovação em um exame não proíbe o egresso de realizar novamente a prova quantas vezes necessitar.

A preocupação quanto a esses critérios particulares de avaliação dos processos poderia ser maior se não houvesse o caráter meramente consultivo desses pareceres da OAB. Do ponto de vista prático, o caráter consultivo no transcorrer dos processos regulatórios tramitados junto à SESu/MEC já é uma prática anterior ao Decreto nº 5.773/2006; todavia o que se verifica na avaliação dos cursos é a mesma ausência de sintonia entre Ministério da Educação e OAB, principalmente, quando analisados os processos de autorização nos anos de 2001 a 2003: dos 222 cursos de direito autorizados pelo Ministério da Educação, apenas 18 deles receberam parecer favorável da OAB¹³.

O parecer desfavorável quanto à abertura de novos cursos por parte da OAB não é garantia de que o curso não será autorizado, já que os critérios regulamentares vigentes a serem considerados são aqueles instituídos pelo MEC. Os pareceres do CNEJ da OAB são meramente orientadores de decisão, os quais são observados com o conjunto de instrumentos, informações e recursos legais já disponíveis.

Contudo, essa tensão de poderes entre o ente estatal e o órgão de classe tem convergido interesses com a intenção de restringir a abertura de novos cursos de bacharelado em Direito no País. A alegação para tal medida seria a saturação do número de bacharéis nessa área e advogados em determinadas localidades, por isso deveria criar uma política de abertura de novos cursos somente em regiões desguarnecidas desse profissional (FERNANDES; MORAIS, 2013).

¹³ <http://www.oab-ba.com.br/noticias/imprensa/2006/09/criterios-adotados-pelo-mec.asp>, consultado em 10/11/2006.

Aliada a essa tensão pela dificuldade na abertura de novos cursos da área jurídica, o Ministério da Educação por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) tem agido no sentido de controlar a oferta de vagas de bacharéis em direito. Conforme despacho nº 01 do Secretário da SERES, publicado no Diário Oficial da União em 1º de junho de 2011, foi determinada a instituições mantenedoras de 136 cursos de direito a redução de 10.912 vagas de ingresso de estudantes, por vestibular ou outros processos seletivos. A justificativa para tal medida era que cursos haviam apresentado resultado insatisfatório no conceito preliminar de curso (CPC) de 2009, com conceito 1 ou 2 em uma escala que vai até 5.

Atualmente, o MEC não dispõe de nenhum estudo sobre os resultados das avaliações do SINAES que possa ter lhe indicado a necessidade de restringir novos cursos de Direito.

Sua política restritiva baseia-se, tão somente, nos dados de reprovação nos exames da OAB e nos resultados do CPC, ou, talvez, no volume de cursos de Direito no País, o segundo maior curso em número de matrículas (FERNANDES; MORAES 2013).

Percebe-se que, da tensão de poderes na determinação da regulação dos cursos de Direito no País, há certa convergência de forças de modo a justificar ações contra a baixa qualidade dos cursos superiores, cujos critérios não oficiais utilizados (resultados do Exame de Ordem) justificam a intervenção estatal, conforme afirmam FERNANDES e MORAIS (2013):

Argumentou o MEC que a justificativa para interferir no curso de Direito é a expansão desordenada deste curso, aliada à má qualidade, expressada, sobretudo, pelo baixo desempenho dos egressos no exame da OAB, já que acima de 80% dos bacharéis vêm sendo reprovados continuamente na primeira fase do exame.

Esse trajeto peculiar da regulação dos cursos superiores de Direito e as pressões promovidas pela Ordem dos Advogados do Brasil quanto à aprovação de novos cursos e renovação dos credenciamentos já concedidos demonstram uma preocupação que vai além da qualidade, mas também uma preocupação com o controle do mercado de profissionais da área advocatícia.

Esse cenário adquire novos contornos face à recente expedição da Portaria Normativa Nº 20, de 19 de Dezembro de 2014, a qual determina:

Art. 1º. Os pedidos de autorização de cursos de graduação em direito, inclusive em universidades e centros universitários, em trâmite no Ministério da Educação - MEC até a publicação desta Portaria Normativa, devem ser analisados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES segundo os procedimentos e o padrão decisório adiante estabelecidos, sem prejuízo das disposições do Decreto no 5.773, de 2006, e da Portaria Normativa MEC nº 40, de 2007, republicada em 2010 (BRASIL, 2014)

A novidade da presente normativa é o alinhamento de critérios defendidos pela entidade profissional classista:

Art. 2º [...]

III - projeto pedagógico do curso, informando número de alunos, turnos, programa do curso e demais elementos acadêmicos pertinentes;

[...]

V - demonstração da relevância social, com base na demanda social e sua relação com a ampliação do acesso à educação superior, observados parâmetros de qualidade; e

VI - indicação da existência de um núcleo docente estruturante, responsável pela formulação do projeto pedagógico do curso, sua implementação e desenvolvimento, composto por professores:

com titulação em nível de pós-graduação stricto sensu;

contratados em regime de trabalho que assegure preferencialmente dedicação plena ao curso; e

com experiência docente na instituição e em outras instituições.

[...]

§ 3º A SERES poderá solicitar, caso julgue necessário, elementos complementares, tais como:

I - plano de estágio curricular supervisionado; e

II - convênios celebrados com órgãos do Poder Judiciário,

Ministério Público, Defensoria e Advocacia Públicas, escritórios de advocacia e/ou outros para a implementação de estágio curricular supervisionado, se houver. (BRASIL, 2014)

A portaria determina como condição para a autorização dos cursos de Direito, além dos requisitos legais, documentais, que haja manifestação favorável do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (art. 5º). No artigo seguinte, elenca os requisitos necessários para a autorização do curso, mas com parecer desfavorável da entidade profissional:

Art. 7º Os pedidos que preencham os requisitos previstos nos arts. 2º, 3º e 4º, com CC igual a quatro, e que obtiveram parecer desfavorável do Conselho Federal da OAB, poderão ser deferidos pela SERES, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - IGC ou CI igual ou maior do que quatro, sendo considerado o mais recente; ou

II - conceito igual ou maior do que quatro em cada uma das dimensões do CC. (OAB, 2008)

Apesar de a portaria versar somente sobre os processos de autorização de novos cursos em trâmite no Ministério da Educação, o documento já delinea aspectos que abrem a possibilidade de um maior rigor na avaliação dos cursos de Direito, já que objetiva não só coibir a autorização de novos, como também, exigir maior qualidade dos existentes.

4.2.1 Regulação da Qualidade Educacional ou Controle Profissional?

A partir da instituição do Exame de Ordem como requisito único do Bacharel em Direito para ingresso na carreira advocatícia, em 1996, a OAB procurou restringir o acesso à advocacia motivada pela expressiva expansão da educação superior na área jurídica, principalmente, em instituições privadas.

Na visão da OAB, o Exame de Ordem assume um duplo caráter: selecionar o ingresso dos bacharéis de direito à advocacia e, também, divulgar os resultados das provas, visando demonstrar à sociedade a qualidade da educação desenvolvida pelas IES que ofertam cursos jurídicos.

Segundo Maldaner (2011), diante do cenário da educação superior brasileira, a partir da segunda metade da década de 1990, fica evidente a ausência de políticas de expansão de cursos de graduação – entre eles o de Direito – capazes de avaliar com coerência a educação ofertada pelas IES. Há uma avaliação que mascara os problemas da educação frente a uma frágil postura regulamentadora e fiscalizadora do governo não direcionada à garantia de qualidade do ensino jurídico.

O Exame da Ordem rouba a cena no ensino jurídico. Impõe uma lógica sutil e perversa através da limitação material ao exercício da profissão, não condizente com a necessária democratização de acesso à qualificação profissional superior (MALDANER, 2011, p.799)

O ingresso no mercado profissional dos formandos do curso de Direito ocorre, principalmente, através do Exame da OAB. Diferentemente, as ocupações ligadas à esfera burocrático-legal são, em sua maioria, ligadas a cargos públicos, cujo ingresso se faz por meio de concursos públicos de provas e títulos.

As demais atividades profissionais jurídicas possuem um caráter mais consultivo ou assessorio. Nessas, a inscrição como advogado torna-se mais um status profissional do que uma atividade fim. Assim, a advocacia torna-se a profissão

hegemônica daquelas desempenhadas pelo Bacharel em Direito, cujo ingresso na categoria profissional torna-se quase uma exigência ao egresso do curso.

Essa assertiva pode ser constatada quando analisado o número de egressos do ano de 2013, segundo dados do INEP/MEC, confrontados com o número de inscrições para o Exame da OAB, nesse mesmo ano. Enquanto no ano de 2013 o INEP contabiliza o total de 95.118 egressos do curso de Bacharelado em Direito, a Ordem dos Advogados do Brasil inscreveu para as suas provas de seleção de advogados – X, XI e XII Exames Unificados¹⁴ – o surpreendente número de 354.158 candidatos, dos quais apenas 18,62% foram aprovados. A diferença entre o número de concluintes do curso e o número de inscritos no Exame de Ordem corresponde aos egressos de anos anteriores, que não lograram êxito na aprovação para ingresso na advocacia.

Esses dados refletem a real intenção da OAB em criar mecanismos que impeçam o ingresso de advogados no mercado de trabalho. Apesar de essa estratégia ter como justificativa o grande número de profissionais atualmente no mercado, há outras intenções jacentes. Esse mesmo procedimento tem sido usado pela OAB como balizador para caracterização da qualidade de educação oferecida pelas instituições universitárias responsáveis por cursos de bacharelado em direito.

[...] o Exame em questão valoriza sobremaneira o ensino técnico, formalista, acrítico, dogmático, e seleciona para o mercado de trabalho os que melhor se encaixam nesse perfil. Inevitável concluir também que massifica o ensino jurídico e o direciona, pela não valorização da criticidade e da perspectiva humanista e sócio-referenciada, servindo à perpetuação do sistema jurídico e da estrutura social como estão postos. Entretanto, o interesse na manutenção do status quo é diametralmente oposto ao interesse constitucional de diminuição da desigualdade social, de erradicação da pobreza, de promoção da paz, da igualdade e da justiça social. Tais valores não são compatíveis com a interpretação fria da norma, deslocada da realidade social, que o ensino acrítico privilegia. (MALDANER, 2011, p. 802).

Apesar de seu caráter técnico e de qualificação profissional, o Exame da OAB não serve, isoladamente, de balizador da qualidade dos cursos jurídicos. A promoção de *rankings* das instituições segundo os resultados de aprovação de egressos não constitui em método sério de avaliação da educação, haja vista é

¹⁴ <http://www.oab.org.br/servicos/examedeordem>

avaliado somente o desempenho do candidato à inscrição na OAB e não todos os estudantes da IES.

As habilidades, especificamente, técnicas avaliadas no Exame de Ordem não reconhecem outros elementos essenciais à caracterização de educação de qualidade, tais como pesquisa, extensão, corpo docente, projeto pedagógico, infraestrutura da instituição, o processo de construção do aprendizado e suas peculiaridades regionais. A centralidade no resultado faz com que o Exame da Ordem ignore aspectos relacionados aos problemas no ensino, e, ainda, a proposição de melhorias que possam contribuir para a qualidade da educação superior.

O ensino jurídico emancipador enseja a formação não apenas de um operador do Direito, mas de um jurista humanizado, holístico, com forte preparo sociológico, filosófico e político. Esse ideal é importantíssimo no cenário atual neoliberal, pois propicia ao profissional do Direito condições de ser um agente de transformações e de sobreviver às mudanças provocadas pela ordem globalizada (CABRAL, 2007, p. 83).

Como bem destaca Ristoff (2002), é preciso redefinir o papel de formação da educação superior de modo que haja o compromisso de formação do homem em sua totalidade.

[...] antes de formar o jornalista, devemos formar o ser humano, que conheça a ética, a estética e a técnica que devem orientar os meios de comunicação de massa; antes do advogado, o ser humano que entenda as leis [...]. A profissão é tão somente um aspecto do ser humano. Ajuda a completá-lo e é, por isso mesmo, necessária (RISTOFF, 2002, p. 24).

O Curso de Bacharelado em Direito possui vínculo com uma multiplicidade de atividades sociais, seja diretamente relacionado às profissões da área jurídica (advocacia, magistratura, promotoria de justiça, procuradoria pública etc.) e atividades de assessoria e consultoria nas mais diversas áreas. O Exame de Ordem pode ser um instrumento legítimo de ingresso à carreira advocatícia, pelo seu caráter específico de qualificação exigido para o profissional de Direito no desempenho dessa atividade profissional. Todavia quando tomado isoladamente como instrumento avaliativo não é capaz de diagnosticar ou aferir qualidade de cursos jurídicos.

Apesar da regulação dos cursos de Direito e a garantia da qualidade estar nas mãos do Estado, Maldaner (2011) afirma que os resultados nos Exames da OAB e a demonstração do índice de aprovação de cada IES acabam sendo balizadores do mercado para demonstrar a qualidade da educação superior jurídica.

Conforme nos ensina Dias Sobrinho (2003), esse tipo de avaliação é um instrumento de verificação de desempenho, que tem como característica estimular a lógica da competitividade, do sucesso individual e da mercadorização. A educação é vista como instrumento de formação técnica, com a garantia da empregabilidade.

A competitividade que aí se instaura acaba produzindo a dissolução da comunidade, das relações sociais corporativas, ao mesmo tempo em que entroniza a supremacia do sucesso individual a qualquer custo. Com isso, reforça a ideia do valor utilitarista e eleva o individualismo a princípio moral: tem preço e apreço o que é útil e apresenta interesse individual, não os valores sociais tendentes à universalização (DIAS SOBRINHO, 2003,p.19)

O Exame de Ordem é constituído, numa primeira fase, por questões objetivas embasadas no conhecimento técnico, exigindo memorização de conteúdos. A segunda fase do exame, aplicada aos aprovados preliminarmente, exige a aplicação técnica sob a forma de uma redação de um texto jurídico-processual.

Entendemos que essa avaliação foi criada sob o principal objetivo de restringir o acesso à profissão de advogado face à expansão descontrolada dos cursos jurídicos no país. Num segundo momento, vem, equivocadamente, se constituindo num instrumento que deve ser levado em consideração como diagnosticador da qualidade dos cursos superiores de direito, de modo que os resultados possam ser balizadores para a regulação Estatal.

A identificação como entidade representativa de categoria profissional e sua neutralidade no processo de avaliação, supostamente, qualificam a OAB como entidade defensora dos interesses de mercado de trabalho no segmento jurídico. A OAB adquire no contexto atual legitimidade, reconhecida em Lei, para proceder a regulação do ingresso de bacharéis ao mercado profissional advocatício. Além disso exerce fortes pressões junto ao Estado para assim também poder proceder junto às instituições de educação superior quanto ao controle de abertura e funcionamento de cursos jurídicos.

Sendo assim, novamente, recorremos a Dias Sobrinho (2003) quando destaca que a avaliação educativa deve primar pelo caráter social e sentido público.

Também seja capaz de estimular a solidariedade e as práticas democráticas. Espera-se, assim, que os resultados desse processo possibilitem questionamentos que contribuam para a melhoria da educação.

Diferentemente é a avaliação promovida pela OAB. O objetivo do Exame de Ordem é quantificar as proporções de uma aprendizagem exclusivamente técnica, que mede a eficiência e produtividade do curso, segundo a coletivização dos resultados necessária ao estabelecimento de rankings balizadores a seleção mercadológica.

A integração entre o Ministério da Educação e a Ordem dos advogados do Brasil é bastante salutar para o debate democrático a respeito da qualidade dos cursos jurídicos no País. Contudo, é preciso seguir a seguinte diretriz bem descrita por Dias Sobrinho (2003, p.43):

[...] Educação é um bem público, direito do cidadão e dever do Estado; formação e conhecimento são capitais da sociedade; Portanto, todas as Instituições de Educação Superior [...] têm uma responsabilidade pública e uma finalidade social [...] comprometidas com elevada competência técnico-profissional e ético-política. [...] a produção e a difusão de conhecimentos científicos e socialmente relevantes, bem como uma eficaz administração e vivência institucional devem estar orientadas para propiciar a participação ativa dos indivíduos na vida social e econômica e a consolidação dos valores fundamentais da democracia.

Portanto, a prerrogativa quanto ao estabelecimento de padrões de qualidade, assim como, a implementação dos processos regulatórios dos cursos é competência inerente ao Estado brasileiro. Há de se estabelecer um amplo debate com todos os segmentos profissionais representativos da área do Direito, a fim de estabelecer uma visão holística a respeito do perfil do egresso que se pretende formar, de modo que atenda a uma expectativa social, nela incluída, a formação profissional.

4.2.2 Selo de Qualidade dos Cursos Jurídicos: “OAB Recomenda”

Segundo Maldaner (2011), na visão da OAB, há, atualmente, completa insuficiência dos sistemas de avaliação e controle estatal em aferir a qualidade e regular a abertura e funcionamento dos cursos jurídicos no Brasil. O Exame de Ordem surge como um mecanismo que exerce o controle material de acesso à profissão de advogado e, ao mesmo tempo, influencia de modo decisivo o ensino

jurídico. Este se torna critério balizador do mercado profissional de qualidade, por meio do ranqueamento das IES, além disso, estimula a competitividade pela procura por vagas nas instituições com melhores índices de aprovação e diminui, assim, a procura por cursos cujos índices são ruins.

Diferentemente do posicionamento da OAB descrito por Maldaner (2011), entendemos que isso sintetiza um pensamento assumido no neoliberalismo, sobretudo na atual expressão fundamentalista do mercado. Segundo Dias Sobrinho (2002, p. 149), caracteriza-se como “uma avaliação que privilegie a eficiência, utilidade, êxito individual, competência técnica, competitividade, utilidade, êxito individual”, cuja educação estaria focada apenas na empregabilidade, funcionalização para os postos de trabalho e desenvolvimento material e econômico da sociedade.

Sob essa lógica, no ano de 2001, a OAB criou um “selo de qualidade” dos cursos jurídicos. Com a denominação de “OAB Recomenda”, essa recomendação de qualidade indica e valoriza as instituições de educação superior ofertantes de cursos jurídicos que demonstram melhor índice de aprovação de candidatos no Exame de Ordem. Apesar de a proposta inicial de avaliar a qualidade de todos os cursos jurídicos, no ano de inauguração desse processo, o “OAB Recomenda” se focalizou somente em 31,68% dos cursos de um total de 1017 existentes. Apenas 87 cursos jurídicos receberam a recomendação do selo de qualidade (MALDANER, 2011).

O Programa OAB Recomenda – Selo OAB é um projeto que visa a refletir a qualidade de instituições de ensino superior (IES) em seus cursos de Direito e Ciências Jurídicas, medida por diversas variáveis qualitativas e quantitativas (GELLER et al, 2012. p.53).

Já na última versão do “OAB Recomenda” em 2012, diferentemente dos processos de avaliação instituídos pelo MEC, leva em consideração duas variantes: a) os resultados obtidos pelos alunos egressos das IES no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) realizado pelo INEP trienalmente (peso 1); b) os resultados dos candidatos das IES obtidos nos três últimos Exames da OAB (peso 3). Essa avaliação leva em consideração o escore de aprovação no Exame da OAB, que varia de 0 a 8 e o conceito ENADE de 0 a 5, resultando na nota do Selo OAB, num intervalo de 0 a 7,25. A nota máxima é atribuída ao curso que tenha

obtido 100% de aprovação nas três edições do Exame de Ordem e conceito 5 no ENADE (GELLER et al., 2012. p. 39).

Diferentemente da concepção com que foi criado, o “OAB Recomenda” realiza modificações no sentido de agregar à sua avaliação de cursos jurídicos, obtida por meio dos resultados individuais dos candidatos no Exame de Ordem, os resultados do ENADE. Entendemos que há uma tentativa de legitimar o processo, já que agrega: por um lado, as informações obtidas em um exame nacional de caráter público envolvendo todas as IES do País, cujo conteúdo avaliado transcende o tecnicismo, abrange competências de formação humana comuns a todos os bacharéis de direito; e por outro, justificado seu processo de “recomendação de qualidade” como aplicável a todas as IES de Direito.

Desta forma, permanece o significado de premiação e não de julgamento; não há intenção de vetar nem desaconselhar cursos; nenhuma ideia de estabelecer preferências ou apontar “melhores” e “piores” cursos de Direito; não se deseja criar um conceito de excelência de cursos, mas de regularidade de desempenho; enfim, o objetivo mesmo é despertar interesse de melhorar, e assim colaborar para o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos em geral no país (GELLER et al, 2012. p. 11 - 12).

A crítica que emerge desse processo centra-se na tentativa de legitimar a OAB como certificadora de qualidade de cursos jurídicos, diante da incapacidade do Estado em proceder de forma eficaz a regulação dos cursos de Bacharel em Direito.

[...] coletar dados dos vários instrumentos de avaliação existentes, para computá-los e reuni-los num documento único onde se vai mostrar à sociedade (e na medida do possível) a verdadeira situação de cada curso. (CASTRO, 2000, p. 23).

Acreditamos que, apesar da ideia de neutralidade trazida pelo processo, este se reveste de regras mercadológicas para garantir o objetivo fundamental do “OAB Recomenda”: servir de selo de qualidade incentivador da competitividade entre as IES no concorrido mercado educacional de ensino jurídico e, também, apontar as melhores instituições, cujos resultados refletem a eficácia segundo os moldes da sociedade mercantil: qualificação para ocupação de postos de trabalho.

Há a falsa ideia de que a promoção da competitividade leva à melhoria da qualidade dos cursos jurídicos. Nessa lógica, cabe à IES promover as transformações necessárias em seus cursos de modo a melhorar seus índices de

aprovação, cujo reconhecimento do mercado através da obtenção do selo garantirá a qualidade e a sobrevivência institucional. Sob esse aspecto, os cursos de bacharelado em direito ficam sujeitos, também, às expectativas de mercado profissional, uma vez que o tecnicismo se sobrepõe à formação humana, e ainda, influencia currículos e instrumentaliza mecanismos de adaptabilidade das IES às regras de mercado.

Partindo da realidade dos cursos de Direito no Brasil, que em sua esmagadora maioria – mais de 85% dos cursos – é constituída por capital privado, torna-se mais fácil a volatilidade do produto educação. A adesão às regras de competitividade encontra no “OAB Recomenda” o combustível para o acirramento competitivo do mercado de vagas nos cursos jurídicos. O selo de qualidade torna-se mais que um referencial, uma estratégia de atração de novos alunos, pois transparece a falsa ideia de garantia da qualidade do curso em razão, principalmente, da eficiência na aprovação no Exame de Ordem.

Sob esse paradigma de qualidade, o sentido público da educação necessária à formação ética, cidadã e solidária para a sociedade, gradualmente, move-se para a caracterização como produto, quantificável, suscetível à valoração econômica em face de sua utilidade como mercadoria.

De acordo com a ideologia da privatização, a formação se reduz ao adestramento para o exercício de profissões, ou capacitação de indivíduos para a ocupação de postos de trabalho, devidamente caracterizados, e o enfrentamento das disputas acirradas que a competitividade engendra em todos os níveis – dos indivíduos, das empresas e das nações (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 171).

Se considerarmos que a qualidade corresponde ao grau em que um conjunto de traços diferenciadores inerentes à educação superior cumpre com uma necessidade ou expectativa estabelecida e convencionalmente aceita (RIACES, 2004), podemos constatar que:

No caso das instituições ou programas, em concreto, diz respeito à capacidade ou propriedade para cumprir os padrões previamente estabelecidos por uma agência ou organismo externo de acreditação que, comumente, utiliza os processos avaliativos para valorar determinados aspectos das instituições e de seus programas (ALMEIDA JÚNIOR; CATANI, 2009, p. 571)

Nos casos dos cursos de Bacharelado em Direito que possuem esse conceito de qualidade na base de seus processos de avaliação da educação – “OAB Recomenda” – há de se estabelecer sua relação com a sociedade:

[...] qualidade está relacionada à pertinência (compromisso social) ou à noção de serviço (mercado); se a noção de qualidade tem como contexto a educação enquanto bem público nacional ou global ou é um bem negociável, sujeitos à lei de mercado; se os mecanismos de acreditação e avaliação da qualidade devem prestar informação ao mercado educacional ou devem funcionar como mecanismos de garantia e melhoria da educação como dever do Estado (ALMEIDA JÚNIOR; CATANI, 2009, p. 572).

Considerando que os dois instrumentos – conceito ENADE e índice de aprovação no Exame de OAB – são unicamente utilizados como insumos para obtenção do conceito “OAB Recomenda”, os quais são constituídos pela aferição de aproveitamento demonstrado pelos egressos em provas de conteúdos – seja de maior caráter técnico-profissionalizante, como é o caso do Exame de Ordem, ou de formação mais generalizada, como é o caso do ENADE – é fato que, isolados de outros aspectos relevantes à formação educacional, não possuem força para determinar a qualidade de qualquer instituição ou curso.

A legitimidade para a caracterização de Agência Acreditadora da qualidade da Educação Superior que, veladamente, vem sendo invocada pela Ordem dos Advogados do Brasil esbarra na ausência de poder para atuação reguladora junto às IES. Todavia, cerca-se do poder revestido legalmente pela seleção no ingresso profissional do advogado no mercado de trabalho – Exame da Ordem – desse modo, utiliza esses resultados em conjunto com os do ENADE, para determinar quais instituições possuem qualidade para oferta de cursos jurídicos, por meio de um selo de qualidade.

4.3 Convergências para Acreditação dos Cursos de Direito

Consoante com o que temos discutido neste trabalho, a elaboração e construção de políticas e processos que assegurem a qualidade da educação superior brasileira sempre teve como protagonista os órgãos e agências governamentais. Nesse contexto, a avaliação assume papel de centralidade, ao constar no rol de prioridades e metas da agenda governamental, como também, na

consolidação das bases das políticas educacionais que orientam as transformações no sistema da educação superior (ALMEIDA JÚNIOR; CATANI, 2009).

A utilização do termo acreditação no Brasil é recente, tendo em vista o contexto mundial: configuração da internacionalização da educação superior e as ações conjuntas para fortalecer as relações entre as nações e os blocos de países. Nesse sentido, acompanhamos o pensamento de Dias Sobrinho e Dias (2005, p. 11) a respeito da acreditação:

Critérios internacionais baseados em determinantes econômicos definem o que deve ser considerado “qualidade”, o que é uma “boa prática”, quais níveis exigidos, o que deve ser feito. Para atestar aos clientes e interessados em geral que uma instituição cumpre adequadamente esses padrões e segue corretamente a norma preestabelecida, agências multilaterais, com a colaboração de muitas outras regionais e locais, elaboram e põem em prática um arsenal de instrumentos supranacionais de controle e certificação.

Segundo os mesmos autores, esse aspecto é que fundamenta a acreditação: “certificação pública de ‘qualidade’ de uma instituição, de um curso, de um programa” materializado em um documento oficial, com fé pública, capaz de produzir efeitos legais sobre instituições e cursos que garantam publicamente a legitimidade de seus atos e “validação das titulações acadêmicas e habilitações profissionais em escala nacional e tendencialmente internacional” (DIAS SOBRINHO; DIAS, 2005, p. 13).

Dependendo do país os mecanismos de garantia de qualidade têm como base a avaliação ou acreditação, quando não a combinação dos dois mecanismos. Podem, ainda, ter como principal protagonista, isto é, interessado, o governo, as agências externas, as instituições e a sociedade. Não raro, o interesse pode partir de vários atores ao mesmo tempo ou apenas por parte de alguns deles. Isso irá depender do contexto social e histórico em que esses mecanismos emergem e, por conseguinte, do valor social atribuído a eles (ALMEIDA JÚNIOR; CATANI; 2009, p.568).

Apesar de no Brasil, ainda, não haver um processo formal, segundo LEITE (2005, p. 34) o sentido da acreditação – o asseguramento da qualidade – se dá de outras formas:

[...] confirma-se a ideia de que as IES que foram credenciadas e recredenciadas merecem confiança, pois sofreram, por parte do governo, sob o olhar dos pares acadêmicos, especialistas, um cuidadoso e escalonado processo de supervisão e avaliação, legalmente instituído, para assegurar uma certa uniformidade e qualidade mínima ao sistema. Atuam

no cumprimento do processo, de forma integrada, o Conselho Nacional de Educação (CNE), através de sua Câmara de Educação Superior, o Ministério da Educação (MEC), através da Secretaria de Ensino Superior (SESu) com a colaboração do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), encarregado das avaliações da Graduação e com a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), órgão do MEC, encarregada das avaliações da Pós-Graduação.

Especificamente, em relação aos cursos de Bacharelado em Direito, o que temos discutido nesse trabalho é o conflito entre ente estatal – SINAES/MEC – e a Ordem dos Advogados do Brasil em relação à garantia da qualidade educacional. Apesar da oposição da OAB em relação às políticas de expansão, regulação e funcionamento dos cursos jurídicos implementadas no Brasil, ao longo dos últimos 20 anos, há uma postura do Ministério da Educação em convergir para atender às demandas da entidade de representação profissional, alinhando-se às políticas neoliberais de mercado, tanto na construção de paradigmas de qualidade, quanto na regulação dos cursos superiores.

Essa convergência já se delineia na Resolução CNE/CES nº 09/2004, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, resultado de uma ampla discussão entre a Comissão Especial de Ensino Jurídico do MEC e grupos representativos da OAB. Esses últimos são promotores de discussão em audiências públicas regionais.

Atualmente, existem poucas críticas sobre essas diretrizes, uma vez que espelha a extremada preocupação técnico-profissional, pois serve mais de receituário para a abertura de novos cursos do que em diretrizes que orientam práticas educativas contextualizadas segundo as características das IES. As recentes sugestões apresentadas pela Comissão Nacional de Ensino Jurídico da OAB (2013 – 2016) num documento denominado “Principais Propostas para Aprimoramento do Marco Regulatório do Ensino Jurídico”, destacam as necessidades de “reformas” das DCN de Direito:

1. Sobre as Diretrizes Curriculares:
Modificação da Resolução n.º 9/2004, para a inclusão de novos conteúdos no atual currículo dos cursos de graduação em Direito, tais como Direito Eleitoral, Direito da Tecnologia da Informação, Mediação, Conciliação e Arbitragem, Direito Previdenciário, Direitos Humanos e Direito Ambiental.
O Trabalho de Conclusão de Curso – TCC deverá ser realizado individualmente e com defesa obrigatória perante banca examinadora.
As atividades complementares deverão ter, no mínimo, 100 horas, e não será contabilizada com a carga horária destinada aos conteúdos do curso, de 3.700 horas (OAB, 2013).

Outras questões apontadas pela OAB nessa proposta para o “Marco Regulatório dos Cursos de Direito” dizem respeito a uma atividade fim do Estado, qual seja a regulação dos cursos de Direito, conforme destacamos na proposta:

Estabelecimento da necessidade social como requisito para autorização de oferta de curso de direito, conforme os critérios abaixo:

- I. população do Município (indicada pelo IBGE) que não poderá ser inferior a 100 mil habitantes, devendo ser considerada a proporção máxima de 100 vagas anuais autorizadas para cada 100 mil habitantes;
- II. cursos de graduação em Direito existentes no Município, com as respectivas vagas anuais autorizadas;
- III. órgãos ou entidades que possam absorver estagiários.

Serão considerados, para efeito de análise dos itens anteriores, os dados relativos à área equivalente a um raio de 50 (cinquenta) km do município em que se pretende oferecer o curso de graduação em Direito.

[...]

As IES privadas e suas mantenedoras deverão comprovar que cumprem pontualmente as exigências legais referentes ao pagamento de salários, recolhimentos previdenciários e depósitos de FGTS de seus docentes, por meio de documentos expedidos por instituições e órgãos públicos competentes, para deferimento dos processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas.

[...]

2. Vaga permanente reservada a OAB no Conselho Nacional de Educação – CNE.

As pressões políticas realizadas pela OAB têm resultado em uma maior participação da categoria profissional representativa dos advogados na formulação de políticas regulatórias dos cursos de Direito. As propostas acima relacionadas para o marco regulatório constituem em medida contra a abertura de novos cursos por IES particulares, em virtude da grande quantidade existente decorrente, principalmente, da expansão desordenada no setor educacional particular ocorrida desde a década de 1990.

Além de já participar do processo regulatório, porém de modo consultivo, a Ordem dos Advogados do Brasil requisita assento de um representante no Conselho Nacional de Educação como forma de legitimar a sua participação no processo decisório de avaliação e regulação dos cursos jurídicos no Brasil.

Os argumentos mais fortes para justificar as práticas de acreditação consistem na função tutelar dos Estados para evitar a expansão sem controle e para garantir à sociedade, mais propriamente aos “consumidores”, que os serviços de educação superior oferecidos têm boa “qualidade” e os direitos que eles geram são genuínos. A acreditação, direta

ou delegada, é assim uma expressão do Estado em sua função de manutenção da ordem pública e garantia da validade jurídica, tendo em vista o direito de propriedade dos indivíduos (DIAS SOBRINHO; DIAS, 2005, p. 14).

Essa convergência de interesses entre o Estado – na medida em que necessita construir um processo de garantia da qualidade reconhecida pela sociedade – e a OAB – intencionada no controle da expansão e funcionamento dos cursos de bacharelado em Direito – resulta na formulação de uma proposta híbrida que tende a utilizar critérios e padrões de qualidade valorizados pelo mercado na construção de um selo certificador atribuído às IES e respectivos cursos.

O intercâmbio de insumos oriundos de resultados de avaliações de egressos dos cursos jurídicos entre INEP/MEC e OAB já é uma realidade no contexto brasileiro. Enquanto a OAB utiliza o conceito ENADE juntamente com os índices de aprovação dos Exames de Ordem para aferir a qualidade dos cursos jurídicos no País (selo OAB Recomenda), o Ministério da Educação procede da mesma forma, utilizando os resultados dos candidatos no Exame da OAB como balizador de abertura de procedimentos administrativos que culminaram na redução de vagas de várias IES com resultados insatisfatórios.

Recorremos a Dias Sobrinho e Dias (2005, p. 16), para diferenciarmos duas dimensões relativas à acreditação:

“o mero controle (ou certificação de qualidade de algo a partir da constatação de sua conformidade aos padrões e normas ideais) e as de produção de sentidos (ou reflexão sobre significados e valores)”.

Nesse aspecto, o SINAES/MEC situa-se na dimensão da produção de sentidos, pois vem se constituindo como um sistema integrado de vários instrumentos, momentos e espaços, cujo aspecto global permite a articulação entre os processos de avaliação e regulação (ALMEIDA JÚNIOR; CATANI; 2009).

A avaliação no âmbito do SINAES, é importante destacar, é percebida como uma atividade complexa, que envolve múltiplos instrumentos, não apenas um; diferentes momentos, não apenas o momento de uma prova ou de uma visita in loco por comissão de especialistas; diferentes agentes, não apenas os representantes oficiais do Ministério da Educação. (RISTOFF; GIOLO, 2005, p. 194)

A coerência da concepção geral da avaliação com os objetivos e políticas da educação superior possibilita o envolvimento de todas as instituições de educação superior do país, combinando aspectos gerais e, da mesma forma, respeitando a identidade e diversidade das instituições.

Há, nesse sistema nacional de avaliação, uma multiplicidade de protagonistas no desenvolvimento do processo, que se fundamenta pela ampliação do debate sobre a qualidade, de modo que os resultados possam ser reconhecidos e compartilhados por todos os partícipes. Nesse caso, a regulação ocorre como consequência da visão de múltiplos atores, cujo objetivo visa melhorar o sistema como um todo (ALMEIDA JÚNIOR; CATANI; 2009).

Quando centrada somente na dimensão controle, a acreditação adquire caráter de certificadora de qualidade, de modo a motivar uma sistemática mercadológica competitiva, já que premia com o reconhecimento público cursos e instituições que apresentam melhor desempenho e rendimento. É nesse aspecto que se caracteriza tanto o Exame de Ordem e principalmente o “OAB Recomenda”, uma vez que não produz questionamentos e tende a ser dominada pelo sentido da conformidade, de modo a cumprir as necessidades e parâmetros estabelecidos, os quais se cingem pelo caráter técnico-profissional. “Neste caso, a acreditação quase só leva em conta aquelas dimensões mais visíveis e quantificáveis da avaliação, que são muito úteis aos efeitos de comparação e seleção” (DIAS SOBRINHO; DIAS, 2005, p. 17).

Na regulação dos cursos de Bacharelado em Direito, a aparente tensão entre OAB e MEC em razão da oposição de significados atribuída à garantia da qualidade tem convergido na adoção conjunta de critérios e procedimentos de regulação dos cursos jurídicos.

[...] (A avaliação)... de caráter mais formativo, se orienta à autonomia, ao melhoramento institucional, à promoção do saber e da prática pedagógica, ao fortalecimento do diálogo e da reflexão, à valorização da profissão docente, à ampliação de formas e possibilidades educativas, ao alento de estratégias e políticas públicas de desenvolvimento social etc.. A outra (avaliação) se apresenta como instrumento de heteronomia, controle, classificação, seleção, condicionamento das atividades educativas a objetivos, normas e determinações externas, venham elas do governo ou do mercado. Este crescente controle é justificado por uma retórica que impõe à educação em geral, mas em particular, às instituições e sobretudo aos professores, a exigência da promoção das capacidades para o trabalho, para o empreendedorismo e o ethos competitivo (DIAS SOBRINHO; DIAS, 2005, p. 17-18).

A ideia de combinar esses dois modelos poderia constituir num novo modelo de acreditação comprometido com os valores democráticos, além de combinar aspectos qualitativos e quantitativos. Todavia esse paradigma não deveria restringir-se, simplesmente, no exercício do controle e promover a certificação apartada da avaliação formativa.

As formas de avaliação promovidas pela OAB seguem a tendência atual da acreditação. Sob o fundamento de controlar o ingresso dos formandos dos cursos de direito no mercado profissional por meio do Exame de Ordem, utiliza-se, também, deste instrumento para o controle da qualidade dos cursos jurídicos pelo mercado. O Objetivo, neste caso, é sinalizar à sociedade quais IES apresentam resultados satisfatórios, premiando-as com selo de qualidade “OAB Recomenda”.

Contrariamente às tendências atuais, a acreditação concebida e praticada como regulação, controle e certificação deveria carregar também as finalidades formativas de avaliação, que requerem amplos e continuados processos de socialização e diálogo. Assim pensados e realizados, os processos de avaliação consolidam os espaços sociais de reflexão e debates, que são fundamentais para que a educação se realize como bem público, insubstituível e imprescindível para todos, por isso mesmo, direito e responsabilidade de todos (DIAS SOBRINHO; DIAS, 2005, p. 18)

Esse cenário que se desenha, atualmente, no Brasil, no caso específico dos cursos jurídicos, possui uma forte tendência internacional já vivenciada nos Estados Unidos, Europa e alguns países da América Latina, conhecida como “Mecanismo Nacional de Garantia de Qualidade”.

Segundo Almeida Júnior e Catani (2009), a opção por um processo que privilegie a garantia da qualidade da educação superior - avaliação, acreditação ou a combinação das duas – dependerá do contexto histórico e social em que esses modelos emergem, bem como, o valor social a eles atribuídos.

No cenário atual, ainda que haja legalmente a previsão de que a regulação das instituições de educação superior seja uma prerrogativa do Estado, os “avanços” proporcionados pela OAB na discussão da qualidade sob o aspecto utilitarista e mercadológico, ganham mais força na sociedade. Há uma valorização do Exame de Ordem como instrumento que intensifica a competitividade entre as instituições, pois promove, segundo a lógica neoliberal, a melhoria da qualidade dos cursos jurídicos.

A institucionalização por parte da OAB de um selo de qualidade dos cursos jurídicos utiliza-se, exclusivamente, de instrumentos de quantificação. Baseado em exames realizados pelos egressos através do ENADE e Exame de Ordem reforçam essa ideologia, ganhando cada vez mais aceitação entre as IES particulares no competitivo mercado pelo preenchimento de vagas nos cursos jurídicos. A conciliação de dois instrumentos distintos e de fontes representativas do Estado e mercado proporcionará a legitimação de decisões a serem tomadas no âmbito da regulação de instituições e cursos de direito por parte do MEC.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de meados da década de 1990, a Educação Superior Brasileira vem sofrendo uma série de reestruturações em seu sistema, como também transformações socioeconômicas. À medida que se modernizam os meios tecnológicos de produção de riquezas, aumentam as pressões sobre a instituição responsável pela produção dos novos conhecimentos: a universidade. Todavia as políticas educacionais vigentes apontam para a necessidade de investimentos na expansão da educação básica pública, pois priorizam um modelo privativista na estruturação da educação superior e delega a expansão do setor à iniciativa privada.

Os financiamentos promovidos por organismos internacionais são executados mediante o cumprimento de um receituário que engloba, no geral, uma menor participação do Estado na manutenção dos serviços essenciais ao desenvolvimento humano da sociedade. Isso inclui a desestatização dos serviços públicos, entre eles a Educação Superior, mediante a contrapartida de metas de resultado. A avaliação surge nesse cenário caracterizada como conjunto de instrumentos necessários à medição do serviço educacional prestado, ou recursos investidos, e sua eficácia nos resultados pretendidos: qualidade.

Sob esse aspecto, o presente trabalho discutiu os questões conceituais relacionadas à "qualidade" construídos durante essas três últimas décadas e suas consequências na caracterização da educação universitária brasileira. A elaboração de paradigmas alicerçados na visão mercantil reforça o sentido utilitarista da qualidade no contexto das políticas educacionais: uma nova estratégia competitiva necessária a uma maior e melhor adaptabilidade ao mercado. O foco do iniciado sobre eficiência e produtividade das instituições educativas, e não sobre os valores tão necessários que refletirão qual tipo de sociedade se deseja construir.

A avaliação formativa e a acreditação surgem em perspectivas diversas na busca da qualidade. Enquanto a primeira emerge como um complexo processo de produção de sentidos por meio da participação democrática de todos os envolvidos no desenvolvimento da universidade, a segunda surge como uma necessidade do mercado (originário da globalização econômica) em regular a educação superior de modo que a qualidade seja materializada no cumprimento de padrões pré-estabelecidos que possibilitem comparação e a seleção por parte do mercado, a universalização da formação profissional.

A premissa prevalente neoliberal é a de que a educação superior é um bem particular. Deve servir de instrumento de aperfeiçoamento técnico do indivíduo para que este possa acumular e produzir riquezas para si e para a sociedade.

A princípio, caberia ao Estado regular a atividade educacional, responsabilizando-se pela avaliação da qualidade da educação oferecida pelas instituições. Entretanto, há, por parte do setor produtivo do mercado e, principalmente, de organismos econômicos internacionais pressões de modo a restringir o conceito de qualidade. O estabelecimento de critérios comprometidos com a eficiência, com a quantificação e com o resultado delineia um paradigma de qualidade educacional que legitima o capital econômico.

Existe, assim, uma combinação entre a regulação do Estado sobre as instituições educativas e a cobrança do mercado. Nesse sentido, os resultados são obtidos e divulgados a toda sociedade, de modo a servirem de balizadores de qualidade da educação oferecida pelas instituições. Fica, assim, estabelecido um espaço para a realização de pressões competitivo-mercadoológicas no sistema educativo.

No caso específico abordado nesse trabalho – os cursos de bacharelado em direito brasileiros – essa tensão entre OAB representativa da categoria profissional dos advogados e o Estado possuem mais pontos de convergência do que oposição. Apesar das críticas apontadas pela OAB quanto à expansão e fiscalização dos cursos de direito, seu poder de regulação do ingresso do bacharel a carreira advocatícia vem contribuindo para uma gradativa e maior participação nos processos de avaliação e regulação promovidos pelo MEC.

A organização de um procedimento próprio de avaliação da qualidade dos cursos jurídicos baseado nos resultados de candidatos ao Exame da OAB e o conceito ENADE obtido pelas IES, atribui àquelas com maior eficiência um selo de qualidade denominado “OAB Recomenda”. Isso constitui um poderoso instrumento do mercado para sinalizar à sociedade o conceito de qualidade privilegiado pela categoria profissional: formação técnico-profissional para desempenho de atividades esperadas pelo mercado produtivo e não pela sociedade.

A preocupação extremada pela formação técnica para o mercado de trabalho deve ser aliada a uma concepção de formação ética-cidadã. Para tanto, deve-se construir um processo de avaliação que privilegie a participação de todos em todos

os momentos, que propicie a discussão a respeito de qual educação superior se quer construir.

A regulação é parte importante desse processo, cuja incumbência deve ser do Estado, já que seu caráter é ser indutor de políticas públicas e visão estratégica no desenvolvimento da educação superior e atendimento às múltiplas demandas da sociedade. A educação superior serve a população e como tal não pode estar à mercê de interesses mercantilistas de setores produtivos ou entidades de classe. Deve, sim, direcionar sua atuação para o desenvolvimento humano, nela compreendendo todas as acepções que perpassam a formação. Nesse sentido, o caráter técnico-profissional representa apenas uma parte desse todo.

Todavia reconhecemos o caráter da atual política econômica mundial que vê a educação superior como reprodutora valores que repercutem financeiramente à sociedade. A valorização de áreas estratégicas ligadas às ciências e tecnologias e a formação de mão de obra altamente qualificada para atender o mercado produtivo constituem as bases desse paradigma.

Essa diretriz tem levado à formulação de políticas globalizantes para a educação superior. Privilegia-se o controle da qualidade em nome da definição de critérios que possam mensurá-la, pois regula e controla seu funcionamento, de modo que os currículos universitários estejam cada vez mais alinhados uns com os outros. Isso possibilita a mobilidade estudantil e, posteriormente, a mobilidade de profissionais. É nesse aspecto que se sedimenta a acreditação.

Os cursos jurídicos brasileiros já são atingidos por essa lógica, cujo resultado poderá projetar a legitimação gradual da OAB no processo de regulação dos cursos de direito, ao se constituir em uma agência acreditadora de qualidade.

Ao nosso ver, apesar dessa convergência de interesses com a OAB, há, ainda, por parte do Estado, certa resistência quanto à delegação de poderes a uma agência externa não estatal para certificar a qualidade da educação superior, que regula o funcionamento de cursos e instituições. Há uma proposta do Estado Brasileiro (Projeto Legislativo nº 4372/2012) para a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, uma autarquia que concentre os poderes de avaliação e regulação das instituições superiores.

A preocupação da instalação dessa autarquia, que também agrega o caráter “acreditador”, reside quanto à função social. Esse novo organismo certificador de

qualidade constituído como instrumento a serviço da lógica mercantilista propiciará a formação tão somente para o mercado profissional. Há, assim, a aliança entre eficiência na produtividade, demonstrada nos indicadores, à eficácia nos resultados de exames de alunos.

Por outro lado, há a esperança de que o INSAES possa privilegiar o comprometimento com a formação para a cidadania. Nesse caso, o instituto conceberia a profissionalização como parte dos valores que devem ser agregados ao egresso a educação superior, entre aqueles necessários a formar o sujeito para o exercício de direitos e deveres na vida social.

Independente de ser um ente estatal público ou uma agência independente, o que se vislumbra é que a lógica da economia global vem contaminando todas as nações. A soberania exercida pelas nações para regular a educação superior é relegada à uma condição secundária, priorizando uma lógica de qualidade transnacional, cujos processos de controle e conformação sejam orientados a produzir efeitos burocráticos e legais.

Diferentemente da avaliação emancipatória, a acreditação não exercita um processo dialógico de discussão com a comunidade universitária a respeito dos elementos necessários à construção de uma educação com qualidade. A autonomia universitária, requisito essencial ao desenvolvimento da instituição e seus valores, são transferidos às agências e organismos que se incumbem do controle, fiscalização e aferição de qualidade. Não há um caráter democrático na consulta e construção dos quesitos determinantes da qualidade institucional, mas sim a simplificação dos resultados, convertidos em insumos e na quantidade de produtos.

O resultado disso é a criação de duas realidades bem distintas nesse processo: de um lado o “dever ser” e “o que é”. No primeiro caso, os padrões de qualidade são eleitos pelo ente regulador. Operacionalizados em instrumentos de verificação, são colocados à avaliação para todas as instituições e cursos superiores, independente da forma de organização, história de criação, desenvolvimento e contexto regional.

No segundo caso a fonte é a discussão de valores que respeitam a singularidade institucional, sua autonomia e capacidade de transformação frente às novas exigências da sociedade atual.

Há que se estabelecer um processo dinâmico e socialmente construído em que haja o compromisso com o sentido social do conhecimento, com os valores universais que permeiam a formação humana: justiça social, democracia, solidariedade, desenvolvimento autônomo do sujeito etc.. A preocupação pela qualidade deve ir ao encontro dos atores que dela participam, como forma de legitimar o processo e conduzir a um resultado que seja produto de discussão e não de conformação normativa.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA JUNIOR, Vicente de Paula; CATANI, Afrânio Mendes. **Algumas características das políticas de acreditação e avaliação da educação superior da Colômbia: interfaces com o Brasil**. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 14, n.3, p. 561 – 582, nov. 2009.

ANGULO, J. Félix. **A autoavaliação institucional como processo de formação do professorado**. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Org.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*, Florianópolis, SC: Insular, 2000. p. 73–74.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves. **A Integração dos Sistemas de Educação Superior na Europa: de Roma a Bolonha ou da Integração Econômica à Integração Acadêmica**. ETD – Educação Temática Digital, Campinas, v.9, n. esp., p.133-149, dez. 2007.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. **Avaliação no campo universitário brasileiro: mercado e concorrência**. In: ROTHEN, José Carlos. BARREYRO, Gladys Beatriz (Org.). *Avaliação da Educação: Diferentes abordagens críticas*. São Paulo: EJR Xamã Editora, 2011. p. 43 – 53.

BASTOS, Aurélio Wander. **Ensino jurídico no Brasil e as suas personalidades históricas: uma recuperação de seu passado para reconhecer seu futuro**. **Ensino Jurídico OAB 170 anos de cursos jurídicos no Brasil**, Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997. p. 35-55.

BERTOLIN, Julio C.G. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização; período 1994-2003**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

BORGES, Marcos Afonso. **História dos Cursos Jurídicos, suas Tradições Socioculturais para o País**. Revista da Faculdade de Direito da UFG, 13/14: p. 17-28 jan/dez 1989/1990).

BORON Atilio A. **La razón extraviada: La crítica neoliberal y el Estado en los capitalismo contemporâneos**. In: Estado, capitalismo y democracia en América Latina. 1ª. ed. – Buenos Aires: Clacso, 2003, p. 207 – 226.

BOTH, Ivo. **Da avaliação precursora ao complemento da avaliação: PAIUB e SINAES construindo “pontes”**. In: *AVALIAÇÃO: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES*. Campinas, SP, v.10, n. 4, p. 61-74, dez. 2005.

BRASIL, **Orientações Gerais para o Roteiro da Auto-Avaliação das Instituições. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais (INEP) – 2004a.** Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/sinaes/orientacoes_sinaes.pdf> Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Decreto Lei n. 19.408 de 18 de novembro de 1930. Ementa: **Cria a Ordem dos Advogados Brasileiros e "Reorganiza a Côrte de Appellação e dá outras providencias"**. Disponível em: < <http://www.domtotal.com/direito/decreto-n-19.408-de-18-de-novembro-de-1930-cria-a-ordem-dos-advogados-brasileiros>>. Acesso em: ago. 2012.

_____. Decreto n.º 3860 de 9 de Julho de 2001. **Dispõe sobre a organização do ensino superior, avaliação de cursos e instituições e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/DecN3860.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2006. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. Ministério da Educação e do Desporto (2010). Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa.** Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2010/instrumento_avaliao_institucional_externa_recredenciamento.pdf>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa Nº 20, de 19 de Dezembro de 2014. **Estabelece os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em direito ofertados por Instituições de Educação Superior – IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, em trâmite no Ministério da Educação até a publicação desta Portaria Normativa.** Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dez. 2014 - Seção I - p. 11.

_____. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). Parecer CES/CNE nº 100 de 13 de março de 2002. **Debate parâmetros para a definição da carga horária dos cursos de graduação.** Disponível em http://www.abmes.org.br/public/arquivos/legislacoes/Par_CES_100_130302.pdf. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Homologação do parecer n. 146/2002 da câmara de educação superior do conselho nacional de educação pelo ministério da educação. Estabelecimento de novas diretrizes curriculares para o curso de graduação em direito. Possibilidade de redução do currículo para três anos e ampla autonomia às instituições de ensino na fixação do conteúdo curricular. Ausência de prévia manifestação da OAB. Impossibilidade. Relevância constitucional da profissão de advogado e demais carreiras jurídicas. Mandado de Segurança Concedido. Acórdão em Mandado de Segurança Nº 8592 DF – 2002/0107490-7. Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério da Educação e Desporto. Relator: Ministro Franciulli Netto. DJ, 23 Jun. 2003. Disponível em

<<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/239351/mandado-de-seguranca-ms-8592-df-2002-0107490-7>>. Acesso em: 16 out. 2014

_____. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). Resolução CNE/CES n.º 9, de 22 de setembro de 2004b. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito, bacharelado, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. Lei no 9.131, de 24 de novembro de 1995b. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1995. Disponível em URL: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9131.htm>. Acesso em: 22 jun 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Republicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de dez. 2010 - Seção I - p. 23.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963. **Dispõe Sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4215.htm>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Decreto 5773, de 09 de maio de 2006a. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino**. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Ministério da Educação e do Desporto (2006b) - Secretaria de Educação Superior (MEC/SESu). **Padrões de Qualidade**. Disponível em: <<http://www.portalmec.gov.br/sesu/default.htm>>. Acesso em: 15 out. 2008.

_____. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. **Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2011.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Documento Básico – Avaliação Das Universidades Brasileiras: uma Proposta Nacional**. Comissão Nacional de Avaliação. Brasília: MEC, 1993.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento Político-Estratégico: 1995/1998**. Brasília: MEC, 1995. p. 25 - 48.

BRITO, Márcia Regina F. **O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação**. Avaliação, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

BRUNNER, José Joaquin. **Calidad y evaluación en la Educación Superior**. In: Evaluación y Acreditación Universitaria, Caracas: Nueva Sociedad, 1997, p. 9-44.

CABRAL, Nuria Micheline Meneses. **O ensino jurídico no Brasil em tempos neoliberais: adeus à formação de bacharéis**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política**. In: A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. Imprensa Nacional, Lisboa, 2005.
CASTRO, Adilson Gurgel. **Pela melhoria dos cursos jurídicos**. In: OAB. OAB ensino jurídico: balanço de uma experiência. Brasília, 2000, p.9-36.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação Superior no Brasil: estruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CAVALET, Valdo. **Inovação educativa no Ensino Superior**. In: BUSCHIAZZO, Oscar; CONTERA, Cristina; GATTI, Elza (Comp.). *Pedagogia Universitária: presente y perspectivas*. Montevideo: UNESCO, 1996. p. 25–32.

CHAUÍ, Marilena. **A Universidade em Ruínas**. In: TRINDADE, Hégio (Org.). *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 211–222.

CONTERA, Cristina. **Modelos de avaliação da qualidade da educação superior**. In DIAS SOBRINHO, Jose; RISTOFF, Dilvo (Org.). *Avaliação Democrática*. Florianópolis, SC: Insular, 2003. p. 119–143.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação e privatização do Ensino Superior**. In: TRINDADE, Hégio (Org.). *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 61–74.

_____. **Avaliação E Transformações Da Educação Superior Brasileira (1995-2009): Do Provão ao Sinaes**. In: AVALIAÇÃO: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES. Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

_____. **Avaliação da Educação Superior, regulação e emancipação**. In: _____; RISTOFF, Dilvo (Org.). *Avaliação e compromisso público: educação superior em debate*. Florianópolis, SC: Insular, 2003. p. 35–52.

_____. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, Héglio. **Universidade em ruínas na república dos professores**. 3 ed. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre, 2001.

_____. **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. **Avaliação Ética e Política em Função da Educação como Direito Público ou Como Mercadoria?** In: Avaliação: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES. Campinas, SP, v.25, n.88, p. 703–725. Out. 2004.

_____. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

_____. **Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. In **GUNI, La educación superior en el mundo**. Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa. 2007a Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/7538/1/18_282-295.pdf> Acesso em: 13 ago. 2014.

_____. **Acreditação na Educação Superior**. In: Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior – 2008 - Brasília: Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4332&Itemid=> Acesso em: 11 nov. 2011.

_____. **Processo de Bolonha**. Educação Temática Digital, Campinas, v.9, n. esp., p.107-132, dez. 2007-b.

_____. **Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado**, Florianópolis, SC: Insular, 2002.

_____; DIAS, Rafael de Brito. **Acreditação da Educação Superior e C&T: políticas e ideologia**. Avaliação, Campinas, v. 11, n.4, p. 9-25, mar. 2006.

DIAZ BARRIGA, Angel. **A avaliação no marco das políticas públicas para a educação superior**. In: *AVALIAÇÃO: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES*. Campinas, SP, v.7, n. 2, p. 9–27. jun. 2002.

DIDRIKSSON, Axel. **La Universidad en la Sociedad del Conocimiento: Hacia un modelo de Producción y Transferência de Conocimientos y Aprendizajes** In: *AVALIAÇÃO: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES*. Campinas; Sorocaba, SP, v.19, n.3, p. 549–560. nov. 2014.

DUPAS, Gilberto. **Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado**. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 33-42, jan./abr. 2005.

FERNANDES, Ivanildo Ramos; MORAIS, David Pereira. **O consórcio MEC-OAB e o curso de Direito no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3578, 18 abr. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/24218>>. Acesso em 18 de out. 2014.

FIGUEROA, Carlos Pallan. **Evaluación, acreditación y calidad de la educación en México. Hacia un sistema nacional de evaluación y acreditación.** Ponencia presentada en la Reunión preparatoria sobre calidad y cooperación internacional para la educación superior, CRESAL.-CSUCA-ANUIES, México, 1996.

FREITAS, Frederico Oliveira; FURTADO, Daniele de Oliveira. **A legitimidade do exame da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 84, jan 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8849&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em jan 2015.

GELER, Rodolfo Hans. **OAB Recomenda: indicador de educação jurídica de qualidade.** 4. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2012.

GENTILI, Pablo. **O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora, no campo educacional.** In: GENTILI, P.A.A. & SILVA, T.T. (org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** 11ª.ed. Petrópolis, Vozes, 2002.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulação e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

GOERGEN, Pedro. **Tecnociência, Pensamento e Formação na Educação Superior** In: **AVALIAÇÃO: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES.** Campinas; Sorocaba, SP, v.19, n.3, p. 561–584. nov. 2014.

HORTALE, Virginia Alonso; MORA, José-Ginés. **Tendências das Reformas da Educação Superior na Europa no Contexto do Processo de Bolonha.** In: **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 25, n. 88, p. 937-960, Especial - Out. 2004. INFOCAPES. **Seminário Nacional sobre o Ensino Superior.** n. 4, Brasília: Capes, 1996. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/capes/portal/info3_96.doc> Acesso em: 01 mai. 2006.

LEITE, Denise. **Reformas Universitárias. Avaliação Institucional Participativa.** Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

LEMAITRE, María José. **Redes de agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior a nivel internacional y regional.** **Revista Iberoamericana de Educación,** Nº 35, 2004. p. 73-87.

LIMA, Marcos Antônio Martins. **A avaliação no contexto histórico brasileiro recente da Educação Superior.** In: **AVALIAÇÃO: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES.** Campinas, SP, v.10, n. 2, p. 83–96. jun. 2005.

LIMANA, Amir; BRITO, Márcia Regina Ferreira. **O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do ENADE.** **Revista Avaliação,** v. 10, n. 2, p. 9-32, 2005.

LÓPEZ, Yazmin Cruz; ESCRIGAS, Cristina LÓPEZ SEGRERA, Francisco; SANYAL, Bicas; TRES, Joaquín. **PROLOGO. La Acreditación para la Garantía de la Calidad**

y el Compromiso Social De Las Universidades ¿Qué está en Juego?. In GUNI, La educación superior en el mundo 2007. Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa. Disponível em: < <http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/5707>>. Acesso em 13 ago. 2014.

MAIA Filho, Tancredo; PILATI, Orlando; LIRA, Sheyla Carvalho. **O Exame Nacional de Cursos (ENC).** *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v .79, n.192, p.74-91, maio/ago. 1998.

MALDANER, Alisson Thiago. **O exame da ordem e o ensino jurídico no Brasil.** *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí*, v.6, n.3, 3º quadrimestre de 2011. Disponível em:< www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791> Acesso em 13 ago. 2014.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. **O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores,** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 15, n. 56, p. 351-372, jul./set. 2007.

MARQUES, Angel Diego; MARQUINA, Monica. **Evaluación, Acreditación, Reconocimiento de Títulos y Habilitación.** Enfoque comparado. Série informes. CONEAU. Buenos Aires, 1998.

MIRANDA, Antonio. **Sociedade da informação: globalização, identidade cultural e conteúdos.** *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 78-88, maio/ago. 2000.
NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **Reforma e desafios da educação superior: o processo de Bolonha dez anos depois.** *Sociologia & Antropologia*, v. 1, p. 181-207, 2011.

OAB. Conselho Federal. Comissão Nacional de Educação Jurídica – CNEJ. (s.d.). **Principais Propostas para Aprimoramento do Marco Regulatório do Ensino Jurídico.** Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/2/art20140218-04.pdf>> Acesso em 21 ago. 2014.

OAB. Conselho Federal. Instrução Normativa nº 01 de 06 de dezembro de 2008. Regulamenta e consolida, no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, os procedimentos e critérios para manifestação da Comissão Nacional de Ensino Jurídico acerca de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas para o curso de graduação em Direito, considerando o Decreto n. 5.773/2006 e as Portarias Normativas MEC ns. 40/2007 e 1.874/2005.. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/instrucoes/1-2008?search=001%2F2008&Normativas=True>>. Acesso em 21 ago. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

POLIDORI, Marlis Morosini; ARAUJO. Claisy M. Marinho; BARREYRO, Gladys Beatriz. **Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 425-436, out./dez. 2006.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**, São Paulo: EDUSP, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz. **Considerações Sobre a Regulamentação do Ensino Jurídico.** XIMENES, Daniel de Aquino (org.). Avaliação e Regulação da Educação Superior: experiências e desafios. Brasília: Funadesp, 2005. p.19 – 40.

REIS, Pedro Rocha dos; CAMACHO, George. **A avaliação da concretização do processo de Bolonha numa instituição de ensino superior portuguesa.** Revista Española de Educación Comparada, p. 41-59, 2009.

RIACES - Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. **Glosario Internacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación**, editado por Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Orense, Madrid: 2004.

RISTOFF, Dilvo Ivo. **O Exame Nacional de Curso e a Avaliação Institucional.** In: SOBRINHO, José Dias. RISTOFF, Dilvo I. (Org.). Avaliação Democrática: para uma Universidade Cidadã. Florianópolis: Insular, 2002. p. 17-36.

_____, Dilvo. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César (Org.). **Avaliação Institucional: Teorias e Experiências.** 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005. p. 37–52.

_____, Dilvo. GIOLO, Jaime. **SINAES COMO SISTEMA.** In: Revista Brasileira de Pós-graduação, Brasília-DF, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2005.

SANTOS, Margareth Guerra dos. **As Redes de Agências de Avaliação da Qualidade e Acreditação da Educação Superior na América Latina: RANA e RIACES.** Porto Alegre: 2010, 136 p. Dissertação de Mestrado em Educação. UFRGS, 2010.

SCORSOLINE, Ailton Bueno. **Avaliação Institucional de Docentes de uma IES privada: emancipação ou controle da eficiência?** 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de Sorocaba (UNISO), Sorocaba, SP, 2006.

SEBASTIAN, Jesus. **Cooperación e Internacionalización de las Universidades.** Buenos Aires: Biblos, 2004.

SEGREGA, Francisco Lopes. **La Segunda Conferencia Mundial de Educación Superior (UNESCO, 2009) y la Visión del Concepto de Acreditación en las Conferencias de UNESCO (1998-2009).** Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 619-636, nov. 2012.

SGUISSARDI, Valdemar. **Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, out. 2006.

_____. **Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior**. In: _____. (Org.). Avaliação Universitária em Questão: reformas do Estado e da Educação Superior. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 41-65.

_____. **Educação Superior no Limiar no Novo Século – Traços internacionais e marcas domésticas**. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes (Org.). Política e gestão da Educação Superior. Florianópolis, SC: Insular, 2003. p.195–222.

_____. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

SILVA, Maria Abadia. **Intervenção e Consentimento: A política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SINGER, Paul. Poder, Política e Educação. **Conferencia de Abertura da XVIII Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, outubro de 1995**. In: Revista Brasileira de Educação. Nº 1. Jan/Fev/Mar/Abril, 1996.

TRUMBIC, Stamenka Uvalic. **Política Internacional de Garantía de Calidad y Acreditación**. In GUNI, La educación superior en el mundo. Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa. 2007. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/7511/1/05_58-72.pdf> Acesso em 13 ago. 2014.

VAL, Eduardo Manuel. HOPSTEIN, Graciela. **O ensino superior em Direito no Brasil: cenários, perspectivas e principais desafios**. APRENDER - Cad. de Filosofia e Psic. da Educação: Vitória da Conquista, Ano VII, n. 12, p. 167-184, 2009.

VERSIEUX. Rogério Evaristo. **Avaliação do ensino superior brasileiro: PAIUB, o ENC, o Sinaes**. Dissertação de Mestrado. Campinas (SP): FE/Unicamp, 2004.

ZANDAVALLI, Carla Busato. **Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES**. In: Revista Educação e Sociedade. Campinas. 2009, vol.14, n.2, pp. 385-438. In: Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 937-960, Especial - Out. 2004.

ANEXOS

ANEXO A – Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

RESOLUÇÃO CNE/CES Nº 9, DE 29 DE SETEMBRO DE 2004 (*)

Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências.

O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 9º, § 2º, alínea “c”, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995, tendo em vista as diretrizes e os princípios fixados pelos Pareceres CES/CNE nºs 776/97, 583/2001, e 100/2002, e as Diretrizes Curriculares Nacionais elaboradas pela Comissão de Especialistas de Ensino de Direito, propostas ao CNE pela SESu/MEC, considerando o que consta do Parecer CES/CNE 55/2004 de 18/2/2004, reconsiderado pelo Parecer CNE/CES 211, aprovado em 8/7/2004, homologado pelo Senhor Ministro de Estado da Educação em 23 de setembro de 2004, resolve:

Art. 1º A presente Resolução institui as Diretrizes Curriculares do Curso de Graduação em Direito, Bacharelado, a serem observadas pelas Instituições de Educação Superior em sua organização curricular.

Art. 2º A organização do Curso de Graduação em Direito, observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais se expressa através do seu projeto pedagógico, abrangendo o perfil do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o trabalho de curso como componente curricular obrigatório do curso, o regime acadêmico de oferta, a duração do curso, sem prejuízo de outros aspectos que tornem consistente o referido projeto pedagógico.

§ 1º O Projeto Pedagógico do curso, além da clara concepção do curso de Direito, com suas peculiaridades, seu currículo pleno e sua operacionalização, abrangerá, sem prejuízo de outros, os seguintes elementos estruturais:

I - concepção e objetivos gerais do curso, contextualizados em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social;

II - condições objetivas de oferta e a vocação do curso;

III - cargas horárias das atividades didáticas e da integralização do curso;

IV - formas de realização da interdisciplinaridade;

V - modos de integração entre teoria e prática;

VI - formas de avaliação do ensino e da aprendizagem;

VII - modos da integração entre graduação e pós-graduação, quando houver;

VIII - incentivo à pesquisa e à extensão, como necessário prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica;

IX - concepção e composição das atividades de estágio curricular supervisionado, suas diferentes formas e condições de realização, bem como a forma de implantação e a estrutura do Núcleo de Prática Jurídica;

X - concepção e composição das atividades complementares; e,

XI - inclusão obrigatória do Trabalho de Curso.

§ 2º Com base no princípio de educação continuada, as IES poderão incluir no Projeto Pedagógico do curso, oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, nas respectivas modalidades, de acordo com as efetivas demandas do desempenho profissional.

Art. 3º. O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da

(*) CNE. Resolução CNE/CES 9/2004. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de outubro de 2004, Seção 1, p. 17

terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

Art. 4º. O curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes habilidades e competências:

I - leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das normas técnico-jurídicas;

II - interpretação e aplicação do Direito;

III - pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito;

IV - adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;

V - correta utilização da terminologia jurídica ou da Ciência do Direito;

VI - utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica;

VII - julgamento e tomada de decisões; e,

VIII - domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito.

Art. 5º O curso de graduação em Direito deverá contemplar, em seu Projeto Pedagógico e em sua Organização Curricular, conteúdos e atividades que atendam aos seguintes eixos interligados de formação:

I - Eixo de Formação Fundamental, tem por objetivo integrar o estudante no campo, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber, abrangendo dentre outros, estudos que envolvam conteúdos essenciais sobre Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia.

II - Eixo de Formação Profissional, abrangendo, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a evolução da Ciência do Direito e sua aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se necessariamente, dentre outros condizentes com o projeto pedagógico, conteúdos essenciais sobre Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual; e

III - Eixo de Formação Prática, objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais Eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o Estágio Curricular Supervisionado, Trabalho de Curso e Atividades Complementares.

Art. 6º A organização curricular do curso de graduação em Direito estabelecerá expressamente as condições para a sua efetiva conclusão e integralização curricular de acordo com o regime acadêmico que as Instituições de Educação Superior adotarem: regime seriado anual; regime seriado semestral; sistema de créditos com matrícula por disciplina ou por módulos acadêmicos, com a adoção de pré-requisitos, atendido o disposto nesta Resolução.

Art. 7º O Estágio Supervisionado é componente curricular obrigatório, indispensável à consolidação dos desempenhos profissionais desejados, inerentes ao perfil do formando, devendo cada instituição, por seus colegiados próprios, aprovar o correspondente regulamento, com suas diferentes modalidades de operacionalização.

§ 1º O Estágio de que trata este artigo será realizado na própria instituição, através do Núcleo de Prática Jurídica, que deverá estar estruturado e operacionalizado de acordo com regulamentação própria, aprovada pelo conselho competente, podendo, em parte, contemplar convênios com outras entidades ou instituições e escritórios de advocacia; em serviços de assistência judiciária implantados na instituição, nos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública ou ainda em departamentos jurídicos oficiais, importando, em qualquer caso, na supervisão das atividades e na elaboração de relatórios que deverão ser encaminhados à Coordenação de Estágio das IES, para a avaliação pertinente.

§ 2º As atividades de Estágio poderão ser reprogramadas e reorientadas de acordo com os

resultados teórico-práticos gradualmente revelados pelo aluno, na forma definida na regulamentação do Núcleo de Prática Jurídica, até que se possa considerá-lo concluído, resguardando, como padrão de qualidade, os domínios indispensáveis ao exercício das diversas carreiras contempladas pela formação jurídica.

Art. 8º As atividades complementares são componentes curriculares enriquecedores e complementadores do perfil do formando, possibilitam o reconhecimento, por avaliação de habilidades, conhecimento e competência do aluno, inclusive adquirida fora do ambiente acadêmico, incluindo a prática de estudos e atividades independentes, transversais, opcionais, de interdisciplinaridade, especialmente nas relações com o mercado do trabalho e com as ações de extensão junto à comunidade.

Parágrafo único. A realização de atividades complementares não se confunde com a do Estágio Supervisionado ou com a do Trabalho de Curso.

Art. 9º As Instituições de Educação Superior deverão adotar formas específicas e alternativas de avaliação, interna e externa, sistemáticas, envolvendo todos quantos se contêm no processo do curso, centradas em aspectos considerados fundamentais para a identificação do perfil do formando.

Parágrafo único. Os planos de ensino, a serem fornecidos aos alunos antes do início de cada período letivo, deverão conter, além dos conteúdos e das atividades, a metodologia do processo de ensino-aprendizagem, os critérios de avaliação a que serão submetidos e a bibliografia básica.

Art. 10. O Trabalho de Curso é componente curricular obrigatório, desenvolvido individualmente, com conteúdo a ser fixado pelas Instituições de Educação Superior em função de seus Projetos Pedagógicos.

Parágrafo único. As IES deverão emitir regulamentação própria aprovada por Conselho competente, contendo necessariamente, critérios, procedimentos e mecanismos de avaliação, além das diretrizes técnicas relacionadas com a sua elaboração.

Art. 11. A duração e carga horária dos cursos de graduação serão estabelecidas em Resolução da Câmara de Educação Superior.

Art. 12. As Diretrizes Curriculares Nacionais desta Resolução deverão ser implantadas pelas Instituições de Educação Superior, obrigatoriamente, no prazo máximo de dois anos, aos alunos ingressantes, a partir da publicação desta.

Parágrafo único. As IES poderão optar pela aplicação das DCN aos demais alunos no período ou ano subsequente à publicação desta.

Art. 13. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Portaria Ministerial nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994 e demais disposições em contrário.

Edson de Oliveira Nunes
Presidente da Câmara de Educação Superior

ANEXO B – Instrução Normativa CF/OAB nº 1, de 06 de fevereiro de 2008



ADVOGADO VALORIZADO,
CIDADÃO RESPEITADO!

Imprimir

Instrução Normativa Nº 1/2008

sexta-feira, 06 de fevereiro de 2009 às 12:00

Regulamenta e consolida, no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, os procedimentos e critérios para manifestação da Comissão Nacional de Ensino Jurídico acerca de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas para o curso de graduação em Direito, considerando o Decreto n. 5.773/2006 e as Portarias Normativas MEC ns. 40/2007 e 1.874/2005.

DOS PROCEDIMENTOS

Art. 1º Os processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas de cursos de graduação em Direito serão instruídos, no âmbito da Comissão Nacional de Ensino Jurídico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CNEJ, com os dados transmitidos pelo Sistema Eletrônico de Fluxo de Trabalho e Gerenciamento de Informações Relativas aos Processos de Regulação da Educação Superior no Sistema Federal de Educação do Ministério da Educação (e-MEC) e com a manifestação do Conselho Seccional da OAB em cuja área de atuação situar-se a Instituição de Ensino Superior interessada. Parágrafo único. Quando se tratar de curso proposto por instituição jurisdicionada em Conselho Estadual de Educação, formar-se-á processo na CNEJ, com documentos comprobatórios exigíveis a partir do protocolo do projeto no Conselho Federal da OAB.

Art. 2º A manifestação do Conselho Seccional será emitida pela respectiva Comissão de Ensino Jurídico ou, na sua falta, segundo o que dispuserem as normas regulamentares ou regimentais pertinentes. § 1º Para esse fim, a CNEJ, tão logo receba a transmissão de dados pelo e-MEC, fará comunicação ao Conselho Seccional competente, que deverá manifestar-se no prazo de 30 (trinta) dias (Regulamento Geral do EAOAB, art. 83, § 1º). § 2º À CNEJ incumbe solicitar à Instituição de Ensino Superior interessada que apresente, no prazo de 05 (cinco) dias, ao Conselho Seccional competente, cópias do Projeto Político Pedagógico, do Plano de Desenvolvimento Institucional e outros documentos julgados necessários. § 3º As providências referidas neste artigo, para os casos previstos no parágrafo único do art. 1º, serão adotadas a partir da data do protocolo no Conselho Federal da OAB, devendo o pedido, instruído com o projeto e demais documentos comprobatórios, ser enviado pelo Conselho Estadual de Educação da respectiva unidade da Federação. § 4º As comunicações do Conselho Federal da OAB às instituições e aos Conselhos Seccionais serão realizadas por meio de ofício, a ser encaminhado via fax. § 5º Havendo impossibilidade de comunicação com as instituições, certidão respectiva será juntada aos autos pela Secretaria da Comissão.

Art. 3º A manifestação do Conselho Seccional deverá ser emitida na forma de Relatório, com estrita observância dos critérios e condições constante do § 2º do art. 83 do Regulamento Geral do EAOAB. Parágrafo único. É expressamente vedado ao Conselho Seccional opinar, conclusivamente, sobre a conveniência ou não da criação do curso (§ 3º do art. 82 do Regulamento Geral EAOAB), assim como fornecer fotocópia da sua manifestação à Instituição de Ensino Superior interessada ou a terceiro antes do pronunciamento final do Conselho Federal (§ 4º do art. 83 do Regulamento Geral do EAOAB).

Art. 4º A Instituição de Ensino Superior, por ocasião da comunicação mencionada no § 2º do art. 2º, será cientificada da data designada para a reunião em que o processo de seu interesse será incluído em pauta. § 1º

A eventual alteração da data da reunião da CNEJ será informada por ofício à Instituição de Ensino Superior. § 2º A Instituição de Ensino Superior será representada na reunião por dirigentes e pelo Coordenador escolhido para o curso, cabendo a este, preferentemente, discorrer sobre o Projeto Pedagógico, pelo prazo máximo de 10 (dez) minutos, e, em seguida, o Relator designado e demais membros da Comissão poderão formular perguntas e solicitar esclarecimentos aos representantes respectivos. § 3º Serão considerados novos documentos aqueles trazidos pelos representantes da Instituição de Ensino Superior, desde que sejam regularmente anexados ao e-MEC. § 4º Nos casos previstos no parágrafo único do art. 1º desta Instrução, novos documentos trazidos pelos representantes da IES somente serão considerados, se houver comprovação de seu encaminhamento ao Conselho Estadual de Educação respectivo.

Art. 5º O parecer da CNEJ, uma vez homologado pelo Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, será divulgado, no seu inteiro teor, pelo e-MEC e terá a respectiva ementa publicada no Diário da Justiça. § 1º A CNEJ, na mesma oportunidade, remeterá cópia do inteiro teor do parecer ao Conselho Seccional em cuja área de atuação situar-se a Instituição de Ensino Superior interessada. § 2º Nos casos a que se refere o parágrafo único do art. 1º, o parecer, uma vez homologado pelo Presidente do Conselho Federal, será encaminhado, no seu inteiro teor, à Instituição de Ensino Superior interessada, publicando-se, em seguida, a ementa respectiva no Diário de Justiça e restituindo-se os autos do processo ao Conselho Estadual de Educação. § 3º O acesso de terceiros aos pareceres da CNEJ, para fins de pesquisa ou consulta de qualquer natureza, dependerá de requerimento expresso e motivado.

Art. 6º Eventual retransmissão do processo no e-MEC, em razão de novos elementos acostados aos autos, implicará em restituir à OAB o prazo integral para sua apreciação. § 1º A CNEJ, caso entenda que os novos elementos acostados aos autos não modificam a manifestação anterior, apenas ratificará o seu parecer.

DOS CRITÉRIOS PARA AUTORIZAÇÃO

Art. 7º A CNEJ, ao receber os pedidos de autorização de cursos de graduação em Direito, fará análise observando as orientações do Relatório Final do Grupo de Trabalho MEC-OAB, da Resolução n. 09/2004 CES/CNE, do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa n. 40/2007, além de considerar os seguintes dados, cuja comprovação será de exclusiva responsabilidade da Instituição de Ensino Superior interessada: I - população do Município, indicada pelo IBGE - que não poderá ser inferior a 100 mil habitantes -, levando-se em conta a proporção máxima de 100 vagas iniciais anuais para cada 100 mil habitantes; II - cursos de graduação em Direito existentes no Município, com as respectivas vagas anuais; III - órgãos ou entidades que possam absorver estagiários; IV - qualificação do corpo docente, regime de trabalho e plano de carreira e de capacitação; V - qualidade da organização didático-pedagógica, incluindo ensino, pesquisa, extensão, estágio e número máximo de alunos por turma; VI - infra-estrutura destinada ao curso, acervo bibliográfico disponível (30% do total mínimo exigível) e plano de aquisição da complementação bibliográfica mínima, além de instalações do Núcleo de Prática Jurídica. § 1º Serão considerados os dados relativos à área equivalente a um raio de 50 (cinquenta) km do Município.

Art. 8º O requisito da necessidade social, segundo os parâmetros do artigo 1º, poderá ser excepcionado quando se tratar de projeto de curso diferenciado e de evidente alta qualificação, considerando-se para esta categorização, dentre outros, os seguintes indicadores e critérios objetivos de avaliação: I - indicação da existência de um núcleo docente estruturante, responsável pela formulação do projeto pedagógico do curso, sua implementação e desenvolvimento, composto por professores: a) com titulação em nível de pósgraduação stricto sensu; b) contratados em regime de trabalho que assegure, preferencialmente, dedicação plena ao

curso; e c) com experiência docente em Instituição de Ensino Superior autorizada ou reconhecida. II - qualidade do acervo bibliográfico atualizado, comprovadamente adquirido em nome da Instituição de Ensino Superior; III - qualidade da estrutura curricular e sua adequação à legislação vigente; IV - implementação dos Núcleos de Pesquisa (incluindo a orientação a monografia) e de Extensão; V - remuneração do corpo docente igual ou acima da comprovada média praticada na região; VI - número reduzido de vagas pretendidas e dimensão das turmas limitadas ao máximo de 40 (quarenta) alunos; VII - instalação adequada destinada ao Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) e recursos materiais e humanos previstos para o seu funcionamento; VIII - laboratório de informática jurídica.

DOS CRITÉRIOS PARA RECONHECIMENTO E RENOVAÇÃO DE RECONHECIMENTO

Art. 9º Nos pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação em Direito encaminhados à CNEJ, além dos indicadores do Relatório Final do Grupo de Trabalho MEC-OAB, da Resolução n. 09/2004 CES/CNE, do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa n. 40/2007, será considerada a implantação definitiva ou efetivo funcionamento: I - da totalidade das instalações indicadas ou constantes do projeto de autorização do curso; II - do Núcleo de Prática Jurídica, em instalações próprias e adequadas e com recursos materiais e humanos suficientes; III - do acervo bibliográfico satisfatório e atualizado, incluindo-se periódicos; IV - da efetiva regulamentação e cumprimento da carga horária das atividades complementares; V - da sistemática e controle das atividades destinadas ao Trabalho de Conclusão de Curso; VI - do plano de carreira docente, respectivos programas de capacitação e níveis salariais efetivamente praticados; VII - dos programas de pesquisa e extensão e sua articulação com as atividades de ensino. § 1º Serão considerados, no que couberem, os critérios para autorização de cursos. § 2º Serão avaliados e considerados, ainda, os elementos constantes do Relatório de Verificação in loco do MEC e Conselho Seccional da OAB respectivo. § 3º Quando se tratar de renovação de reconhecimento será obrigatoriamente considerado o desempenho dos alunos oriundos da IES nos Exames de Ordem realizados na localidade.

DOS CRITÉRIOS PARA AUMENTO DE VAGAS

Art. 10. Nos pedidos de aumento de vagas para os cursos de graduação em Direito encaminhados à CNEJ, além dos indicadores do Relatório Final do Grupo de Trabalho MEC-OAB, da Resolução n. 09/2004-CES/CNE, do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa n. 40/2007, serão considerados: I - o número de Instituições de Ensino Superior que ministram curso de graduação em Direito no Município, bem como o número de vagas ofertadas; II - a população do Município, indicada pelo IBGE, e a comprovação da necessidade social para o aumento pretendido, em face da proporção fixada no inciso I do art. 7º desta Instrução; III - a comprovação do quantitativo de candidatos por vaga nos processos seletivos ou vestibulares; IV - a relação de alunos matriculados no curso e o número de evasão existente, quando for o caso; V - a comprovação do quantitativo do acervo bibliográfico; VI - o corpo docente integrado de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de Mestres e Doutores, com regime de contratação diferenciado do modelo horista; VII - o curso reconhecido pelo Ministério da Educação ou Conselho Estadual de Educação.

DA INDICAÇÃO DE CURSOS COM INDÍCIOS DE FUNCIONAMENTO IRREGULAR AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Art. 11. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil alertará ao Ministério da Educação sobre os cursos de graduação em Direito que apresentem indícios veementes de irregularidade ou de condições precárias de funcionamento, para adoção de providências preventivas ou de supervisão.

Art. 12. É dever das Comissões de Ensino Jurídico dos Conselhos Seccionais promover o acompanhamento dos cursos de graduação em Direito autorizados e/ou reconhecidos pelo MEC, bem como o envio, ao Conselho Federal, de denúncias ou possíveis irregularidades no funcionamento de cursos em sua área de atuação. § 1º A CNEJ, ao tomar conhecimento da denúncia, encaminhará memorando ao Presidente do Conselho Federal da OAB comunicando os fatos.

Art. 13. São considerados indícios veementes de irregularidade ou condições precárias de funcionamento de cursos de graduação em Direito, dentre outros: I - a ausência de manifestação do Conselho Federal da OAB, determinada pelo art. 83 do Regulamento Geral do Estatuto EAOAB, no processo de autorização e/ou reconhecimento do respectivo curso de graduação em Direito; II - o prazo de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso de graduação em Direito vencido, independentemente do estágio em que se encontrar o respectivo processo no Ministério da Educação ou no Conselho Estadual de Educação; III - a obtenção por três Exames de Ordem consecutivos, ou 05 (cinco) alternados, de percentuais de aprovação abaixo da média do respectivo Estado; IV - o corpo docente com professores horistas, em sua totalidade, ou integrado por docentes que cedem, sem vínculo efetivo, seus nomes e títulos apenas para instruir processos de autorização e/ou reconhecimento de outros cursos de graduação em Direito; V - o Projeto Pedagógico em desacordo com as Diretrizes Curriculares fixadas para o curso de graduação em Direito; VI - a biblioteca cujo acervo ou funcionamento desatende às necessidades do curso; VII - o horário de funcionamento que comprometa o período normal de descanso dos corpos docente, discente e técnico-administrativo; VIII - o uso de estrutura física imprópria ou inadequada para o funcionamento do curso.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

Art. 14. A solicitação de sobrestamento de processo exige pedido escrito da Instituição de Ensino Superior interessada, devendo constar da postulação a declaração que assume a exclusiva responsabilidade quanto aos prazos fixados na legislação específica.

Art. 15. Os casos omissos ou não disciplinados nesta Instrução Normativa serão resolvidos pela Comissão Nacional de Ensino Jurídico.

Art. 16. Ficam revogadas as Instruções Normativas n. 01/1997, 02/1997, 03/1997 e 05/2003.

Art. 17. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação. Dê-se ciência, registre-se e publique-se.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Comissão Nacional de Educação Jurídica – CNEJ
(Gestão 2013 – 2016)

Principais Propostas Para Aprimoramento do Marco Regulatório do Ensino Jurídico

1. Sobre a avaliação do curso:

- Redução do período de aplicação do ENADE, de a cada três anos para aplicação anual;
- Registro no histórico escolar da nota obtida pelo acadêmico no ENADE visando estimular um melhor desempenho dos discentes;
- Estabelecimento de instrumento de avaliação específico para autorização e outro para reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas;
- Estabelecimento da necessidade social como requisito para autorização de oferta de curso de direito, conforme os critérios abaixo:

I - população do Município (indicada pelo IBGE) que não poderá ser inferior a 100 mil habitantes, devendo ser considerada a proporção máxima de 100 vagas anuais autorizadas para cada 100 mil habitantes;

II - cursos de graduação em Direito existentes no Município, com as respectivas vagas anuais autorizadas;

III - órgãos ou entidades que possam absorver estagiários.

Serão considerados, para efeito de análise dos itens anteriores, os dados relativos à área equivalente a um raio de 50 (cinquenta) km do município em que se pretende oferecer o curso de graduação em Direito.

O requisito da necessidade social, segundo os parâmetros acima, poderá ser excepcionado quando se tratar de projeto de curso diferenciado e de evidente alta qualificação, considerando-se para esta categorização, dentre outros, os seguintes indicadores e critérios objetivos de avaliação:

I - indicação da existência de um núcleo docente estruturante, responsável pela formulação do projeto pedagógico do curso, sua implementação e desenvolvimento, composto por professores:

- a) com titulação em nível de pós-graduação *stricto sensu*;
- b) em regime celetista ou estatutário que assegure dedicação plena ao curso de direito e com vínculo de ao menos de 06 (seis) meses com a IES;
- c) com experiência docente de ao menos 05 (cinco) anos no ensino superior;



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

d) responsáveis pelos três eixos de formação: fundamental, profissional e prática, além daqueles peculiares definidos do PPC;

II - qualidade do acervo bibliográfico atualizado, comprovadamente adquirido em nome da Instituição de Ensino Superior, destinado ao curso proposto e para a unidade em que este deverá ser oferecido;

III - qualidade da estrutura curricular e sua adequação à legislação vigente;

IV - implementação dos Núcleos de Pesquisa (incluindo a orientação de monografia) e de Extensão, com efetiva regulamentação e cumprimento das atividades destinadas ao trabalho de conclusão de curso, sob a forma de monografia individual com defesa perante banca.

V - remuneração do corpo docente acima da comprovada média praticada na região;

VI - número reduzido de vagas pretendidas e dimensão das turmas limitadas ao máximo de 40 (quarenta) alunos;

VII - instalação adequada destinada ao Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) e recursos materiais e humanos previstos para o seu funcionamento;

VIII - laboratório de informática jurídica.

- Estabelecimento de critérios a serem observados para reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas. Além de outros indicadores, serão considerados a implantação definitiva ou efetivo funcionamento:

I - da totalidade da infraestrutura indicada ou constante do projeto de autorização do curso, devidamente instalada, concretizada e em pleno funcionamento;

II - do Núcleo de Prática Jurídica, em instalações próprias e adequadas e com recursos materiais e humanos suficientes;

III - do acervo bibliográfico satisfatório e atualizado, incluindo-se periódicos;

IV - da efetiva regulamentação e cumprimento da carga horária das atividades complementares;

V - da sistemática e controle das atividades destinadas ao Trabalho de Conclusão de Curso;

VI - do plano de carreira docente, respectivos programas de capacitação e níveis salariais efetivamente praticados;

VII - dos programas de pesquisa e extensão e sua articulação com as atividades de ensino;

VIII - indicação da existência de um núcleo docente estruturante, responsável pela formulação do projeto pedagógico do curso, sua implementação e desenvolvimento, nos termos exigidos no ato de autorização



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

acrescidos pela exigência de vínculo dos professores de ao menos de 03 (três) anos com o curso de direito oferecido pela IES.

Serão considerados, no que couberem, os critérios para autorização de cursos.

Quando se tratar de renovação de reconhecimento será obrigatoriamente considerado o desempenho dos alunos e egressos da IES no Exame de Ordem.

- As IES privadas e suas mantenedoras deverão comprovar que cumprem pontualmente as exigências legais referentes ao pagamento de salários, recolhimentos previdenciários e depósitos de FGTS de seus docentes, por meio de documentos expedidos por instituições e órgãos públicos competentes, para deferimento dos processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas.

2. Sobre as Diretrizes Curriculares:

Modificação da Resolução n.º 9/2004, para a inclusão de novos conteúdos no atual currículo dos cursos de graduação em Direito, tais como Direito Eleitoral, Direito da Tecnologia da Informação, Mediação, Conciliação e Arbitragem, Direito Previdenciário, Direitos Humanos e Direito Ambiental.

O Trabalho de Conclusão de Curso – TCC deverá ser realizado individualmente e com defesa obrigatória perante banca examinadora.

As atividades complementares deverão ter, no mínimo, 100 horas, e não será contabilizada com a carga horária destinada aos conteúdos do curso, de 3.700 horas.

3. Vaga permanente reservada a OAB no Conselho Nacional de Educação – CNE.

