



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Faculdade de Educação

ELIACIR NEVES FRANÇA

**INSAES E A3ES: ESTUDO COMPARADO DO
PROCESSO DA POLÍTICA PARA A CRIAÇÃO DE UMA
AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL E EM PORTUGAL**

CAMPINAS
2018

ELIACIR NEVES FRANÇA

**INSAES E A3ES: ESTUDO COMPARADO DO
PROCESSO DA POLÍTICA PARA A CRIAÇÃO DE UMA
AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL E EM PORTUGAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Educação, na área de concentração de Educação.

Orientador: LUIS ENRIQUE AGUILAR

Coorientador: ALMERINDO JANELA GONÇALVES AFONSO

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELA ALUNA ELIACIR NEVES FRANÇA, E
ORIENTADA PELO PROF. DR. LUIS ENRIQUE AGUILAR.

CAMPINAS
2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES, 088881.132994/2016-01 ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-4845-6616>

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

F844i França, Eliacir Neves, 1971-
O INSAES e a A3ES : Estudo comparado do processo da política para a criação de uma agência de regulação da educação superior no Brasil e em Portugal / Eliacir Neves França. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Luis Enrique Aguilar.
Coorientador: Almerindo Janela Gonçalves Afonso.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação superior. 2. Avaliação. 3. Educação comparada. 4. Políticas educacionais - Análise. I. Aguilar, Luis Enrique, 1958 - II. Afonso, Almerindo Janela Gonçalves. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The INSAES and A3ES : Comparative study of the policy process for de creation of a regulatory agency for higher education in Brazil and Portugal.

Palavras-chave em inglês:

Higher education

Evaluation

Comparative education

Educational policies – Análisys

Área de concentração: Educação

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Luis Enrique Aguilar [Orientador]

Licínio Carlos Viana da Silva Lima

Dilvo Ilvo Ristoff

Sílvia Alves dos Santos

Adolfo Ramos Lamar

Data de defesa: 31-08-2018

Programa de Pós-Graduação: Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**INSAES E A3ES: ESTUDO COMPARADO DO
PROCESSO DA POLÍTICA PARA A CRIAÇÃO DE
UMA AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL E EM PORTUGAL**

Autor : Eliacir Neves França

COMISSÃO JULGADORA:

Luis Enrique Aguilar
Licínio Carlos Viana da Silva Lima
Dilvo Ilvo Ristoff
Sílvia Alves dos Santos
Adolfo Ramos Lamar

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2018

Dedico

À Júlia, que veio para me renovar, “usando borboletas”, executando o projeto do poeta Manoel de Barros e enchendo a minha vida de encanto.

AGRADECIMENTOS

Uma tese é, necessariamente, elaborada a muitas mãos: duas do pesquisador ou pesquisadora e dezenas de outras anônimas e silenciosas que colaboraram ao longo da trajetória escolar do agora doutor ou doutora. Assim, pela valiosa contribuição na construção desta tese de doutoramento em educação, agradeço:

À Júlia França Sales Vieira, minha companheira, parceira, cúmplice e amiga. Filha, você é o que de melhor me aconteceu. A sua presença em minha vida faz tudo isso fazer sentido.

Ao Professor Dr. Luís Enrique Aguilar, um professor incrível, afetuoso, comprometido com a educação de qualidade. Agradeço pela acolhida no Programa de Pós-graduação, no Laboratório de Políticas e Planejamento Educacional (LaPPlane), na Revista Brasileira de Educação Comparada, no projeto de pesquisa e na Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC). Muito obrigada pela confiança em mim depositada e pelo apoio em todos os momentos desta trajetória no curso de doutorado. Meu muito obrigada!

Ao Professor Dr. Almerindo Janela Afonso, que aceitou a tarefa de coorientar esta tese e me acolheu na Universidade do Minho, em Braga, Portugal. Muito obrigada pelos preciosos ensinamentos, pelas indicações de leitura e pelas reflexões acerca dos fenômenos educativos em todos os momentos deste doutoramento. No Estágio Científico Avançado, agradeço pela infraestrutura que disponibilizaste na UMinho, sem a qual teria sido muito difícil desenvolver os trabalhos da tese. Agradeço, também pelo carinho com que acolheste a mim e à Júlia nesta abençoada cidade. Meu muito obrigada!

Aos membros da banca, que de pronto aceitaram colaborar conosco. Muito obrigada aos Professores Licínio Lima, Dilvo Ristoff, Adolfo Lamar e Sílvia Alves dos Santos. As observações e ponderações de cada um de vocês foram determinantes para a elaboração desta tese.

À Professora Miraci (*in memoriam*), minha alfabetizadora, que nos idos do ano de 1977 me apresentou às letras.

À Professora Dra. Soraiha Miranda de Lima (*in memoriam*), meu exemplo de docente, de mulher, de militante. De onde você está eu sei que pudeste participar deste momento fundamental da minha trajetória acadêmica, que começou nas tuas aulas de Introdução à Educação no curso de Pedagogia, Campus de Rondonópolis, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) nos idos de 1992. Foi quem me apresentou à educação, ao Partido Comunista

Brasileiro, transformando assim minha vida; foi quem me ensinou amamentar a Júlia, quem esteve presente em momentos muito importantes da minha vida. Soraiha vive na minha prática docente, na minha militância por uma educação de qualidade e por um mundo mais justo e fraterno. O meu muito obrigada!

Ao Professor Dr. Manoel Francisco de Vasconcelos Motta, meu orientador de Iniciação Científica. Aceitou prontamente a proposta de pesquisa de uma jovem aspirante a Pedagoga, que buscava compreender, já no segundo semestre do curso de graduação, a relação entre teoria e prática na ação docente dos egressos do curso de Pedagogia da UFMT. Motta foi quem me apresentou Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lênin, Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr., Aníbal Ponce, Gilberto Freyre, entre tantos outros; contratou-me para secretariá-lo na fase final do seu curso de doutoramento da educação, permitindo que eu conhecesse assim a “Política e Formação de Quadros no PCB – 1950 a 1958: O Projeto Político Pedagógico dos Stalinistas Brasileiros” na sua tese, experiência fundamental para a definição da minha trajetória na academia; também chancelou minha ficha de filiação ao PCB, entre tantos outros eventos felizes e trágicos que vivemos juntos em Rondonópolis. Meu mestre, meu mentor e amigo, meu muito obrigada!

Ao Professor Dr. Antônio Carlos Máximo, quem me apresentou Antonio Gramsci e seus *Quaderni del Carcere*. quando me contratou para secretariá-lo na segunda etapa do seu curso de doutorado em educação, permitindo-me com o trabalho contato mais estreito com Jean-Paul Sartre, Max Weber, Paulo Freire, José Ortega Y Gasset, Mário Sérgio Cortela, Selma Garrido Pimenta, Dermeval Saviani, entre tantos outros. Máximo me possibilitou viver a experiência de uma campanha eleitoral em Rondonópolis e esteve presente em momentos muito especiais da minha vida. Meu muito obrigada!

Ao Professor Dr. Paulo Speller, que me acolheu no curso de Mestrado em Educação na Universidade Federal de Mato Grosso nos idos de 1997. Foi quem me apresentou às Políticas Públicas e à avaliação educacional. Foi quem me possibilitou a primeira viagem internacional quando o grupo do mestrado foi a Santiago do Chile estudar o programa de governo para recuperação das escolas com baixo rendimento. Sem o seu apoio e paciência educativa eu não teria terminado o curso de mestrado, meu muito obrigada!

Ao Professor Dr. Adilson José Francisco, amigo que conquistei durante o curso de Mestrado em Educação na UFMT. Meu muito obrigada, ainda hoje, pelas caronas para Cuiabá, pelas conversas sempre enriquecedoras, pelas xícaras de chá, pelas canções ao violão e flauta doce, pelo ombro amigo e pela presença, mesmo que distante, em minha vida.

À Zuleika Aparecida Claro Piassa, que me convocou para fazer a seleção no curso de Doutorado em Educação da Universidade Estadual de Campinas. Amiga, sem o seu apoio e amparo a minha vida seria bem mais difícil nesta “terra do pé vermelho”. Muito obrigada.

À Diane Andreia de Souza Fiala, amiga e irmã de alma que encontrei no curso de doutorado, que me emprestou o ombro para chorar e segurou em minhas mãos para rirmos juntas em tantos momentos de alegria nesta trajetória. Obrigada pelo apoio, pelo amparo e pela acolhida.

À Flávia Dourado e à Engracia Lima, amigas que conquistei no percurso do doutoramento graças ao concurso de Júlia. Amigas de alma e de coração, pessoas que me ensinam dia após dia e por quem tenho um profundo respeito e gratidão.

À Evelise Dias Antunes, Luciana Teixeira, Ânteney Belchior, André Luis Dolensko, Andressa Luiza de Souza Mafra, amigos queridos que encontrei no curso de doutorado.

À Rovênia Amorim, amiga que encontrei em Braga, minha companheira nos longos meses do Estágio Científico Avançado na Universidade do Minho, pesquisadora dedicada com quem pude dividir angústias e sucessos da vida acadêmica e particular. Rovênia me ofereceu um valioso suporte afetivo “na terra de Camões”.

À Cleide Carneiro, uma pessoa única, companheira, também mãe como eu, vivendo a experiência solitária de estudar fora do Brasil. Cleide foi valiosa irmã que encontrei em Braga. Obrigada pelas conversas, pelas caminhadas e pela partilha da vida.

À Lurdes Oliveira, amiga portuguesa que nos acolheu com carinho e afeto. Cuidou de mim e de Júlia como se da família fôssemos. Meu muito obrigada!

Ao Mário Oliveira, irmão de tantas caminhadas nesta e noutras vidas, mais um “presente” de Adilson. Trouxe a leveza de quem viveu no Seminário Franciscano para meus dias em Braga. Meu muito obrigada!

Aos colegas da área de Políticas e Gestão da Educação do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina, que assumiram minhas atividades no período em que estive de licença.

À CAPES, que financiou, no âmbito do Programa Doutorado Sanduíche, o estágio científico avançado na Universidade do Minho em Braga, Portugal.

RESUMO

O presente texto tem seu fulcro na análise do processo da política e do processo legislativo para a institucionalização das agências nacionais de regulação da educação superior no Brasil e em Portugal, numa perspectiva comparada: o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) e a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) respectivamente. As reflexões, estudos e apontamentos realizados por António Gramsci acerca das temáticas “Relações de Força e Hegemonia no âmbito do Estado Integral” constituem o lastro teórico sobre o qual se ancora esta investigação. Objetivamos estudar a arena do legislativo em ambos os países a fim de desvelar a relação de forças presentes no processo da política quando da tramitação desses projetos de lei. Para a compreensão dos dados nos valemos dos contributos da Análise da Política e dos Estudos Comparados em Educação. Para a análise dos dados empíricos utilizamos a Análise Crítica do Discurso (ACD), na perspectiva de Fairclough (2001). Os resultados da investigação nos permitem afirmar que a educação superior é entendida como uma mercadoria por ambos os Governos, também para os deputados brasileiros e parte dos parlamentares portugueses. A relação de forças demonstrou certa tensão no que tange ao formato das agências e à função e papel da avaliação da educação superior, tensão está presente no discurso de parte dos deputados em Portugal, que elaborou uma crítica contundente à proposta de lei debatida e à postura do Governo frente às orientações de organismos internacionais e suas agências. Esses parlamentares defendiam a autonomia das universidades e denunciavam a passividade do Governo diante da política supranacional imposta pelo “Processo de Bolonha”, postura que não verificamos entre os Deputados brasileiros. Em ambos os países o papel do *Estado avaliador* é cancelado pelos sujeitos da pesquisa, demonstrando, assim, a hegemonia da avaliação enquanto mecanismo *per se* de garantia da qualidade dos *serviços* prestados pelas instituições de ensino.

Palavras-chave: Educação Superior. Avaliação. Educação Comparada. Análise de Políticas.

ABSTRACT

The present text has its focus in the analysis of the policy process and the legislative process for the institutionalization of the national regulatory agencies of higher education in Brazil and Portugal, in a comparative perspective: the National Institute of Supervision and Evaluation of Higher Education (INSAES) and the Agency for the Evaluation and Accreditation of Higher Education (A3ES) respectively. The reflections, studies and notes carried out by António Gramsci on the themes “Force and Hegemony Relations in the scope of the Integral State” constitute the theoretical background on which this research is anchored. We aim to study the legislative arena in both countries in order to unveil the relation of forces present in the policy process when these bills are being processed. For the understanding of the data we use the contributions of Policy Analysis and Comparative Studies in Education. For the analysis of the empirical data we use the Critical Discourse Analysis (ACD), from Fairclough’s perspective (2001). The results of the investigation allow us to affirm that higher education is understood as a commodity by both governments, also for the Brazilian deputies and part of the Portuguese parliamentarians. The relationship of forces has shown some tension regarding the format of the agencies and the role and role of higher education evaluation, a tension that is present in the speech by the deputies in Portugal that elaborated a strong criticism of the proposed law debated and the position of the guidelines of international agencies and their agencies. These parliamentarians defended the autonomy of the universities and denounced the passivity of the Government in the face of the supranational policy imposed by the “Bologna Process”, a position that we did not verify among the Brazilian deputies. In both countries the role of the evaluating State is canceled by the research subjects, thus demonstrating the hegemony of evaluation as a mechanism *per se* for guaranteeing the quality of services provided by educational institutions.

Keywords: Higher Education. Evaluation. Comparative Education. Policy Analysis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1:	Destinatários e instrumentos dos grupos de interesse	26
Figura 2:	Fluxograma da tramitação de PLs em Portugal	94
Figura 3:	Estrutura do Estado Integral	110
Figura 4:	Dimensões das Relações de Força	113
Figura 5:	O ciclo da política	119
Figura 6:	Processo da Política.....	123
Figura 7:	Concepção tridimensional do discurso.....	127
Figura 8:	Prisma para análise da relação de força	129
Figura 9:	<i>Corpus</i> da pesquisa.....	130
Figura 10:	X Legislatura (2005 – 2009)	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Comparação entre o texto constitucional e a EC nº 40/2003	41
Quadro 2:	Evolução do número de instituições por dependência administrativa (1995 – 2002)	48
Quadro 3:	Evolução do número de instituições por dependência administrativa (2002 - 2010)	49
Quadro 4:	Principais reformas estruturais da administração pública central portuguesa ao longo da primeira década do século XXI	57
Quadro 5:	Número de universidades e instituições politécnicas	82
Quadro 6:	Tramitação do PL 4.372/2012	91
Quadro 7:	Tramitação do PL 126/X	97
Quadro 8:	Modelo de Análise	124
Quadro 9:	Distribuição dos Deputados da bancada empresarial por região	133
Quadro 10:	Mesma emenda apresentada em diferentes Comissões	134
Quadro 11:	Atuação do Deputado Izalci na CEC, CCJC e CFT	137
Quadro 12:	Análise comparativa do processo da política: Brasil/Portugal	149

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CFT	135
Gráfico 2: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CCJC	135
Gráfico 3: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CTASP	136
Gráfico 4: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CEC	136
Gráfico 5: Linha do tempo A3ES	146
Gráfico 6: Linha do tempo da tramitação do PL 4.372/2012.....	148

LISTA DE ABREVIATURAS

A3ES	Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Instituições Superiores
ABRUEM	Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais
ACD	Análise Crítica do Discurso
AGCS	Acordo Geral de Comércio em Serviços
AHELO	Assessment of Higher Education Learning Outcomes
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANUP	Associação Brasileira de Universidades Particulares
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARCU-SUL	Acreditação Regional de Cursos de Graduação do MERCOSUL
BASis	Banco de Avaliadores do SINAES
BE	Bloco de Esquerda
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CC	Cadernos do Cárcere
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
CDS-PP	Partido do Centro Democrático Social - Partido Popular
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CEBAS	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CECA	Comunidade Europeia de Carvão e Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CFI	Corporação Financeira Internacional
CI	Conceito Institucional
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos
CNA	Comissão Nacional de Avaliação
CNAES	Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior
CNAVES	Coordenação Nacional de Avaliação da Educação Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNRES	Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CRUP	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
CST	Curso Superior de Tecnologia
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DAES	Diretora de Avaliação da Educação Superior
DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EC	Emenda Constitucional
EHEA	Espaço Europeu de Educação Superior
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
EUA	Estados Unidos da América
FD	Formação discursiva
FENEP	Federação Nacional das Escolas Particulares
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	General Agreement on Trade in Services
GBM	Grupo Banco Mundial
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IBM	Instituto do Banco Mundial
IDD	Indicador de Diferença dentre os Desempenhos Observado e Esperado
IDE	Instituto de Desenvolvimento Econômico
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INA	Instituto Nacional de Administração
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LGT	Lei Geral das Telecomunicações
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MDSCF	Ministério da Assistência Social em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organização Internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio

ONU	Organização das Nações Unidas
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PCP	Partido Comunista Português
PCCS	Plano de Cargos, Carreira e Salários
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEV	Partido Ecologista “Os Verdes”
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei/Proposta de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária
PROUNI	Programa Universidade para Todos
OS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REUNI	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RI	Regimento Interno
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão
SESu	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINPROEP	Sindicato dos Professores em Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal
SMA	Secretariado para a Modernização Administrativa
UE	União Europeia
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	Unidade Real de Valor
USAID	U.S. Agency for International Development
WTO	World Trade Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	28
1.1 O PROCESSO DE REFORMA NO BRASIL	35
1.1.1 <i>Do Estado</i>	35
1.1.2 <i>Da Educação Superior</i>	44
1.2 O PROCESSO DE REFORMA EM PORTUGAL.....	50
1.2.1 <i>Do Estado</i>	50
1.2.2 <i>Da Educação Superior</i>	58
2 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO: DUAS FACES DA MESMA MOEDA?	63
2.1 DO SINAES E DA CNAVES: NO LABIRINTO DE CRETA À PROCURA DO “FIO DE ARIADNE”	67
2.1.1 <i>O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)</i>	67
2.1.2 <i>Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES)</i>	82
2.2 O INSAES E A A3ES	85
2.2.1 <i>O Instituto Nacional de Avaliação da Educação Superior (INSAES)</i>	86
2.2.2 <i>A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)</i>	94
3 RELAÇÃO DE FORÇA E HEGEMONIA: POR UMA ANÁLISE GRAMSCIANA DA POLÍTICA.....	101
3.1 RELAÇÃO DE FORÇA E HEGEMONIA NO ÂMBITO DO ESTADO INTEGRAL	103
3.2 A ANÁLISE DA POLÍTICA: CONCEITOS FUNDAMENTAIS E MATRIZ DE ANÁLISE	117
4 ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE FORÇAS NA ARENA DO LEGISLATIVO NO BRASIL E EM PORTUGAL: O QUE DIZ O DISCURSO?.....	125
4.1 A RELAÇÃO DE FORÇAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO BRASIL.....	131
4.2 A RELAÇÃO DE FORÇAS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA EM PORTUGAL	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM EXERCÍCIO COMPARATIVO	145
REFERÊNCIAS	152
DOCUMENTOS LEGAIS	166
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	170

INTRODUÇÃO

“Tudo é política, inclusive a filosofia ou as filosofias [...], e a única ‘filosofia’ é a história em ato, ou seja, a própria vida”.

(Antonio Gramsci)

Estudar a política de avaliação e regulação da educação superior para a criação de uma agência nacional de regulação para o setor com foco nas relações de força travadas na arena do legislativo se constitui no desafio desta pesquisa. Expomos aqui os resultados da investigação que empreendemos e esperamos que os dados, a análise e as inferências que fizemos possam contribuir com este campo de estudo e pesquisa.

Nosso intento é contribuir com a análise de políticas (*policy analysis*) da educação superior; para tanto, a investigação assumiu como sendo fundamental o entrecruzamento do processo legislativo¹ com o processo político² tendo como objeto os projetos de lei para criação de agências nacionais de regulação da educação superior, uma no Brasil e outra em Portugal, numa perspectiva comparada.

Elaboramos uma estrutura de investigação que se apoiou nas contribuições do método histórico e do método comparativo, assim recuperando os processos de Reforma do Estado e da educação superior nos dois países estudados para auxiliar a compreensão do surgimento e posterior discussão dos conceitos de avaliação e regulação que ganhariam força e institucionalidade nos Sistemas Nacionais de Avaliação da Educação Superior no Brasil e em Portugal.

No cenário internacional, novos processos de regulação da educação ganharam espaço a partir do final da década de 1980 devido, sobretudo à alteração do modelo de administração do Estado pela via da implantação do Neoliberalismo, quando algumas das funções, que até então eram de competência exclusiva deste, foram delegadas a instituições privadas. Ao Estado, nesta nova configuração, cabe a tarefa de regular a atuação de tais instituições pela via da criação de agências nacionais.

¹ O processo legislativo ou processo de elaboração de imperativos legais encerra uma gama de procedimentos formais que devem ser estritamente seguidos para a elaboração das diferentes espécies normativas. Tais formalidades visam garantir a coesão do ordenamento jurídico nos Estados Nacionais e estão previstos na Lei Maior de cada país (MELO, 1984).

² O processo político é mais amplo que o processo legislativo, este “é composto de uma série de interações que dizem respeito a atividades tais como competição pela conquista do poder político (processo político), a solução de conflitos relacionado com a escolha de objetivos políticos ou os meios de atingir os objetivos (processo de barganha) e a elaboração de normas e dispositivos legais, bem como de regras para a sua execução (processo legislativo)” (MELO, 1984, p. 135-136).

A análise de políticas de avaliação e regulação da Educação Superior no Brasil e Portugal num contexto induzido pelo exercício comparativo requeria uma grande teoria que fosse a referência analítica. Por esse motivo incursionamos na análise de política desde a perspectiva gramsciana, pois os processos legislativo e político podem ser lidos e interpretados desde os conceitos de *Relação de Força e Hegemonia*. Dizemos que uma grande teoria nos respalda, pois o exercício que propõe o método comparativo requer, na fase interpretativa, um suporte teórico que lhe outorgue consistência e validade científica no campo³ das ciências sociais (BARTOLINI, 1994).

A análise gramsciana da política que fizemos recupera o conceito de *prisma*, que utilizamos apenas de modo estratégico na construção teórico-metodológica da perspectiva que aqui propomos. Imaginamos um prisma de base triangular através do qual buscamos refratar e decompor a política de avaliação e regulação nos dois países estudados. Este prisma utiliza três categorias gramscianas: Relações de Força e Hegemonia no âmbito do Estado Integral, pois são estas que nos permitiram ler o processo da política da educação superior na proposição de uma Agência⁴ Nacional de Avaliação e Regulação no Brasil e em Portugal, numa perspectiva comparada.

Entendemos que a premissa básica dos estudos no campo da Educação Comparada está no princípio do compartilhamento de práticas, fazeres e saberes entre os sujeitos dos espaços sociais investigados, em tempos determinados, considerando a história como constituída do presente, “não apenas como um ‘antes’ e um ‘depois’, mas como um ‘durante’ que reside em um presente de vários modos. Não reside como uma ‘ação física’, mas como uma complexidade de memórias e projetos construindo sentidos de identidade” (NÓVOA; MARSHAL-YARIV, 2010, p. 381, tradução nossa).

Os estudos e pesquisas sistematizados em educação comparada são relativamente recentes, datam do século XIX com o trabalho pioneiro de Marc-Antoine Jullien de Paris. Teóricos como Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard, nos Estados Unidos; Victor Cousin, na França; e o poeta e inspetor escolar Matthew Arnold, na Inglaterra, também se dedicaram a esse campo trazendo contribuições relevantes para sua consolidação. Mais recentemente esse campo de conhecimento teve a contribuição dos estudos e reflexões de

³ Quando abordamos neste texto a categoria *campo*, fazemo-lo utilizando a perspectiva de Bourdieu (1989; 2007).

⁴ Desenvolveremos por extenso a dimensão conceitual de agência do ponto de vista da gestão do Estado e como esse conceito ingressa na administração do Estado brasileiro e português.

Michael Sadler, Robert Ulich, Nicholas Hans, Friedrich Schneider, Isaac Kandel, Sergius Hessen, Edmund King, entre outros (BEREDAY, 1964).

De acordo com Goergen (1991, p. 12), “a análise comparativa sistemática esforça-se por alcançar esquemas classificatórios capazes de entender o complexo contexto educacional, cultural e social” no qual estiveram inseridos os fenômenos educativos em cada momento histórico. Dizendo de outro modo, a educação comparada tem seus estudos centrados na compreensão da dinâmica dos sistemas educacionais ou de outros elementos a ele relacionados sendo os resultados dessas reflexões o produto da história de cada sociedade estudada.

Estudar comparativamente fenômenos requer a adesão do outro, do autóctone, isso porque é necessária a troca de percepções sobre a realidade estudada, bem como elucidações acerca de minudências dos espaços sociais analisados. O olhar do outro complementa e favorece a compreensão dos diferentes espaços estudados na perspectiva comparatista (FRANCO, 2000). Daí a importância do cuidado que tivemos quando da coleta dos dados em Portugal⁵. Ouvir, conviver e compreender os atores sociais que participaram do processo de elaboração da política foi de suma importância para a compreensão do objeto em estudo.

Como é sabido, os estudos comparatistas buscam elucidar a relação existente entre os conceitos de geral e específico, também nos planos universal e individual. No caso da investigação realizada tais elucidações buscaram suporte na teoria de Antonio Gramsci.

A pretensão da análise gramsciana da política resgatou a mesma preocupação de pesquisadores brasileiros que se aventuraram a traduzir, compreender e a fazer exercícios analíticos valendo-se do pensamento gramsciano⁶.

O fato de o regime político em ambos os países estudados ser de natureza democrática significa que,

[...] se as relações entre as pessoas, e dessas com o Estado, são condicionadas e estimuladas por normas jurídicas, conhecer o processo pelo qual as regras são estabelecidas é fundamental para aferir em que medida espelham efetivamente os anseios e aspirações daqueles que serão seus destinatários (MELO, 1984, p. 137).

Nesse sentido, os resultados deste trabalho de investigação podem auxiliar na compreensão dos procedimentos pelos quais as leis são feitas, já que o foco do nosso estudo

⁵ Cujo estágio foi financiado pela CAPES no âmbito do Programa de Doutorado Sanduiche no Exterior (PDSE), processo número 088881.132994/2016-01.

⁶ Ver Nosella (2018). Essa quinta edição da obra, 22 anos depois da primeira edição, traz reflexões importantes para a pesquisa em educação.

estava no processo de tramitação das propostas legislativas no Brasil e em Portugal. Lançar luz sobre a forma como uma proposta de lei para o campo da educação foi tratada na arena do legislativo pode ajudar a desmitificar esse campo tão distante daqueles e daquelas que estão na base do sistema educacional.

Os resultados da pesquisa que aqui apresentamos focam o entrecruzamento das políticas de regulação e avaliação da educação superior do Brasil e de Portugal. Constatamos que estas possuem a peculiaridade de explicitar momentos de homogeneidade (em que existem similitudes) e diferenciação, conforme se pode verificar no último capítulo deste trabalho.

Quando decidimos trabalhar com Brasil e Portugal numa perspectiva comparada, nossa intenção foi, também, verificar em que medida as políticas públicas para a educação superior convergem ou divergem em países com características culturais estreitas como estes.

A tese cuidou da comparabilidade ao se debruçar sobre os processos políticos e legislativos, brasileiro e português, para a criação de agências reguladoras. A âncora foi a diferença entre países que pertencem a blocos econômicos distintos que se aproximam na ênfase e na escolha “quase” simultânea de políticas regulatórias para o ensino superior. As agências são o ponto crucial e material da comparação. Dizemos simultaneamente porque fazemos uma leitura histórica de processos transnacionais como os desencadeados pelo “Processo de Bologna” e também como os desencadeados por agências transnacionais como a European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo.

Uma leitura metodológica desde a perspectiva histórica requer a utilização do conceito de *pontos de clivagem*⁷, isto é: trabalhar uma escolha de pontos de periodização em que o processo legislativo anuncia e marca o tratamento de uma política, a debate e a sanciona com força de lei.

Escolhemos três pontos de clivagens brasileiros e portugueses e nos valem os deles para construir uma linha de tempo e com ela compreender nosso objeto de estudo: dois

⁷ Ver Aguilar e Assis (2018, no prelo). “Although Lipset and Rokkan (1967) defined four basic cleavages for western civilization after the Industrial Revolution to identify voting blocs, for us the concept is used because of two aspects: a) the authors considered that voters opt for a certain party or decide for the solution or option that is closer to their own position in society; b) the drawing of this definition, once if parties are in a horizontal line for a certain issue, cleavage is the vertical line that divides the parties into supporters and opponents of this issue. In the Comparative Educational context, for us, in a periodization analysis there must be an adherence between the decisions about the moments highlighted that move the comparative analysis, with the researcher position in society and its theoretical, epistemological and methodological beliefs. In this scenario, the horizontal line are the years that the researcher chooses to point as important dates, and the vertical lines indicate the moments that the researcher elected, in a way that they are all linked as forces that influence the events”. Ver também Aguilar (2013).

temporais (a tramitação das propostas de lei e a criação da agência) e um político (a sanção das leis). No Brasil, o Projeto de Lei nº 4.372, de 31 de agosto de 2012 prevê a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) (BRASIL, 2012a) e em Portugal a Proposta de Lei 126/X aprova o Regime Jurídico da Avaliação da Qualidade do Ensino Superior (PORTUGAL, 2007a), cujo desdobramento foi a criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), instituída pelo Decreto-Lei nº 369, de 05 de novembro de 2007 (PORTUGAL, 2007b), possibilitaram o olhar comparativo sobre a temática, tendo em conta as referidas clivagens.

No que se refere à fonte dos dados da pesquisa, trabalhamos com suporte documental existente nos bancos de dados da Câmara dos Deputados no Brasil e, também, da Assembleia da República em Portugal, cujas fontes estão indicadas em notas de rodapé, quando informamos o link através do qual nossos leitores e leitoras podem ter acesso aos dados brutos. Este recurso foi escolhido como forma de facilitar o acesso aos dados sobre os quais nos debruçamos.

Para o tratamento dos dados, lançamos mão da Análise Crítica do Discurso (ACD), uma

[...] disciplina com amplo escopo de aplicação, constitui modelo teórico-metodológico aberto ao tratamento de diversas práticas na vida social. Situada na interface entre a Lingüística e a Ciência Social Crítica a ADC procura estabelecer um quadro analítico capaz de mapear a conexão entre relações de poder e recursos lingüísticos selecionados por pessoas ou grupos sociais (RAMALHO; REZENDE, 2004, p. 185).

Os recursos oferecidos pela ACD, especialmente o modelo tridimensional do discurso elaborado por Fairclough (2001), sustentou a análise das relações de força na arena do legislativo quando buscamos verificar qual grupo se fez hegemônico no processo de tramitação das propostas de lei.

A escolha da ACD como instrumento de análise dos dados da pesquisa se justifica duplamente. Por um lado, coaduna-se à preocupação de Gramsci com a linguagem. Quando este teórico saiu da Sardenha para estudar foi para a Faculdade de Letras e Filosofia da Universidade de Turim e se dedicou ao estudo da glotologia, dialetologia e filologia, desenvolvendo atividades com eminentes professores da faculdade, entre eles o professor Matteo Bartoli⁸, para quem realizou pesquisas sobre expressões sardas e redigiu apostilas para

⁸ Um dos mais importantes neolinguistas. Foi professor da disciplina “História comparada das línguas clássica e neo-latinas” da Universidade de Turim. Em carta à cunhada, em 19 de março de 1927 afirma seu pesar pela decepção que causou a Bartoli ao abandonar os estudos e, assim, frustrar as expectativas do mentor, que empenhara grande esperança em sua capacidade de “derrotar os neogramáticos”, nas palavras de Gramsci.

cursos ministrados nos anos de 1922 e 1923; e também Gustavo Balsamo Crivelli⁹, de quem recebe a tarefa de “organizar um volume de escritos manzonianos sobre a língua italiana” (RAPONE, 2014, p. 53).

Começava com as experiências no curso de Letras uma estreita e apaixonada relação do comunista sardo com a linguagem que perpassaria toda a sua vida e se materializaria nos textos jornalísticos e nos *Cadernos do Cárcere*¹⁰.

E, por outro lado, Fairclough (2001, p. 123) assume expressamente ter se pautado na categoria gramsciana de hegemonia para construir seu método, pois, diz ele, “o conceito de hegemonia, que é a peça central da análise que Gramsci faz do capitalismo e da estratégia revolucionária na Europa ocidental [...], harmoniza-se com a concepção de discurso que defendo [...]” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 123).

Buscamos, na prática social e discursiva dos atores políticos, elementos para verificar como se deu a relação de forças estabelecida na arena do legislativo quando da tramitação dos projetos de lei, objeto da análise nesta pesquisa. Neste sentido, é importante, a nosso ver, o entendimento de que na relação “entre quem fala (ou escreve) e quem escuta (ou lê) interpõe-se um espaço misterioso: a frase e a informação redigidas nem sempre ressoam uníssonas no autor e no leitor” (NOSELLA, 2015, p. 25-26). Dessa forma, as inferências que fizemos sobre cada excerto analisado guardou certo cuidado, pois

[...] o intérprete, inevitavelmente, para analisar a obscuridade do conceito, é obrigado a forçar a palavra escrita, a explicar o não dito, a deduzir das afirmações literais aquilo que parece constituir sua necessária implicação, a estabelecer conexões entre passagens diversas do texto que o autor não teve a força de unir numa argumentação compacta (RAPONE, 2014, p. 27-28).

⁹ Filólogo e jornalista italiano, foi diretor de um suplemento literário mensal do jornal socialista *Il Grido del Popolo*, editor da coluna *Ideias, homens, livros* do *Next*, o jornal do Partido Socialista Italiano, fundador da *Società di Cultura*, círculo cultural frequentado por todos os intelectuais de Turim do início do século XX e colaborador do jornal *Il Tempo*, periódico literário.

¹⁰ Conjunto de textos produzidos por Antonio Gramsci durante o período de 1929 a 1935, período em que esteve preso pelo regime fascista de Benito Mussolini. Foram grafados em 33 cadernos do tipo escolar (destes, 4 dedicados especificamente a traduções), organizados, segundo o autor, em “cadernos especiais”, onde foram agrupados temas específicos, e “cadernos miscelâneos”, com apontamentos sobre diversos assuntos. Após a morte de Gramsci, seus textos foram preservados por Tânia Schultz e Piero Sraffa. A primeira edição dos *Quaderni del Carcere*, chamada temática, foi organizada por Palmiro Togliatti e Felice Platone. Em 1975, foi publicada a edição crítica organizada por Valentino Gerratana. No Brasil, foi publicada em 1966 e 1968, a tradução dos *Quaderni del Carcere*, realizada por Carlos Nelson Coutinho. Este mesmo autor, em colaboração com Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques, publicou, entre 1999 e 2000, uma nova edição; é esta que utilizaremos para os estudos e análises desta tese. Neste texto usamos, como abreviatura padrão, o símbolo CC para designar os *Cadernos do Cárcere*. Os algarismos que seguem CC referem-se ao número do “caderno especial” (10, 11, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29) ou “miscelâneo” (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15 e 17), seguido ou não do parágrafo, o volume onde foi publicado e, por fim, a página.

Considerando cuidadosamente essas questões, debruçamo-nos, como afirmamos acima, sobre os dados contidos nas publicações oficiais da Câmara dos Deputados no Brasil e da Assembleia da República em Portugal. Em tais documentos são publicadas as transcrições dos discursos e debates ocorridos nas sessões realizadas no plenário principal da Casa, nas Comissões Técnicas e em outros eventos relacionados com a atividade legislativa, além dos relatórios das Comissões pelas quais as propostas legislativas foram analisadas.

O *corpus* da pesquisa para análise dos dados do Brasil engloba os relatórios das Comissões pelas quais o projeto de lei passou, com foco nas emendas¹¹ parlamentares. Em Portugal, o *corpus* é composto pelo relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, também as transcrições dos debates quando da análise da proposta de lei na arena do legislativo.

Estudar aprofundadamente a arena legislativa permitiu compreender os mecanismos pelos quais o Executivo e o Legislativo se relacionam nos espaços tradicionais de elaboração das políticas públicas educacionais, bem como a influência de grupos de interesse e da sociedade civil sobre o processo da política.

La noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. Em suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal (VILLANUEVA, 1993, p. 15).

Nosso olhar sobre o processo de tramitação dos projetos de lei no Brasil e em Portugal foi embasado nessa perspectiva dinâmica, em que compreendemos cada evento como resultado direto de um anterior e, assim, sucessivamente num movimento dialético e contínuo, reflexo direto da relação de forças estabelecida em cada momento. A matriz utilizada para o exercício analítico da política foi aquela elaborada por Brewer e DeLeon

¹¹ Emenda é um recurso utilizado para alterar o conteúdo de uma proposição principal (Emenda à Constituição, Projeto de Lei Ordinária, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Decreto Legislativo ou Projeto de Resolução). Elas podem ser substanciais – aquelas que visam alterar o conteúdo da proposta original – e formais (modificativas) – aquelas que têm por finalidade modificar aspecto formal do projeto (SILVA, 2006).

(1983). Essa escolha se deveu, fundamentalmente, ao fato de esse modelo permitir a leitura diligente do processo da política já que observa cada momento separadamente e no todo; dessa forma, pudemos perceber, em momentos específicos e, também, numa perspectiva mais ampla, cada momento do processo da política. Foi exatamente esse movimento que favoreceu a análise dos dados embasada nas categorias gramscianas, pois permitiu verificar a tensão estabelecida na relação de forças travada em cada momento do processo da política e assim desvelar os interesses que moviam cada ator político na arena estudada.

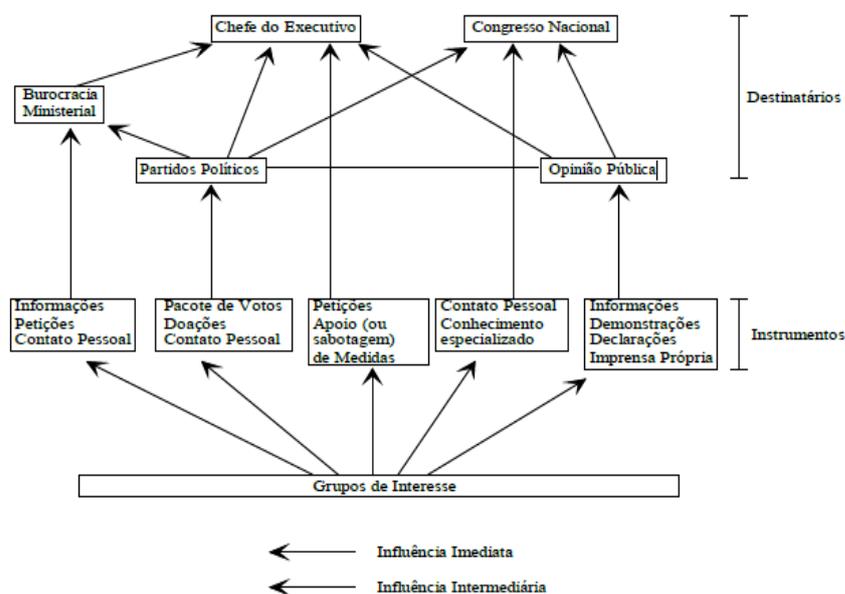
A tramitação dos projetos de lei no Brasil¹² e em Portugal¹³ define uma trajetória, um percurso por espaços tradicionais que percorre a política no formato de proposição, à qual se agregam tempos de urgência ou não, interesses, ação de grupos vinculados a esses interesses, forças encontradas conflitantes em estrito vínculo com hegemônias. O estudo da tramitação possibilita ingressar num processo de conhecimento que subsidia de modo potente a análise de política.

A atuação de grupos de interesse no processo da política tem sido incisiva. Trata-se de organizações cujo objetivo principal é exercer influência sobre o desenho e definição de políticas públicas, eles atuam em contato direto com o Governo ou em parceria com órgãos governamentais.

¹² No Brasil, a tramitação é o curso regular das proposições pelas comissões técnicas e o Plenário da Câmara ou do Senado. Começa com a leitura da ementa da proposição, salvo no caso de matéria para deliberação urgente, cujo texto deve ser lido na íntegra. Propostas de Emenda à Constituição (PECs), projetos de lei, de decreto legislativo e de resolução, além de indicações, são matérias que só podem ser apresentadas em Plenário, jamais em comissões. Após a leitura, essas matérias vão para uma ou mais comissões, em que serão examinadas e receberão um parecer. Posteriormente, retornam ao Plenário para votação. Se aprovada pelo Senado ou pela Câmara, a matéria é remetida à outra Casa, na condição de órgão revisor. Caso esta o modifique, a proposição retorna à Casa de origem. As comissões também têm competência para aprovar determinados projetos em decisão terminativa (ver verbete). O envio da matéria à sanção é feito pela Casa que conclui a votação. Ver Senado (2018, s.v. *Tramitação*).

¹³ Em Portugal, a iniciativa para a criação de uma lei pode vir dos deputados, de grupos parlamentares, do Governo ou de grupos de cidadãos eleitores em assembleias legislativas regionais (iniciativa de lei das regiões autônomas). As formas para proposição são: Projeto de Lei (uma iniciativa legislativa interna, compete aos: deputados; grupos parlamentares e grupo de cidadãos eleitores, mínimo 35.000 cidadãos); e Proposta de Lei (uma iniciativa legislativa externa, compete: ao Governo e às regiões autônomas). Por fazer parte da UE, o processo legislativo comporta regras conjuntas. Nesse sentido, a aprovação de novos atos normativos só é indicada se não houver outro meio para obter o resultado pretendido. Ver Caupers, Almeida e Guibentif (2014).

Figura 1: Destinatários e instrumentos dos grupos de interesse



Fonte: Santos (2002, p. 198).

Os grupos de interesse atuam por meio de grupos de pressão; estes se constituem canais de acesso ao Poder Executivo ou Legislativo e à população pela via de um importante aparelho privado de hegemonia na contemporaneidade: a mídia (FARHAT, 2007). Os grupos de pressão atuam no sentido de influenciar o poder político e a sociedade a fim de garantir os interesses de seus líderes.

Nos resultados desta pesquisa ficou patente a influência dos grupos de interesse e dos grupos de pressão sobre o desenho e a definição da política de regulação e avaliação da educação superior. A educação superior foi tratada como uma mercadoria, um *commodity*, e não como um bem público em ambas as arenas estudadas. Tais constatações advieram da análise dos debates e embates travados pelos atores políticos envolvidos no processo de apresentação, discussão e tramitação dos projetos de lei citados acima, nas casas legislativas de Brasil e Portugal.

Uma vez que a política analisada aqui é a regulatória¹⁴, a relação avaliação/regulação é estreita, haja vista a natureza dos resultados dela. Para a análise dos dados da pesquisa entendemos a regulação e avaliação como interdependentes, embora

¹⁴ Theodore Lowi classifica as políticas públicas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constituintes. As políticas regulatórias compõem “una arena de conflicto y negociación entre os grupos de poder [...], es una arena relativamente turbulenta de intereses exclusivos y contrapuestos de grupos que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de reciproca concesión, por lo cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción” (VILLANUEVA, 1996, p. 32).

autônomas em suas funções. Essa perspectiva é importante dada a natureza do nosso objeto de estudo.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. No primeiro discutimos o processo de Reforma do Estado e da Educação Superior no Brasil e em Portugal enquanto fenômeno decorrente dos processos de globalização e da teoria neoliberal. No segundo capítulo estão postos os conceitos de avaliação e regulação e o processo de construção do sistema de avaliação da educação superior no Brasil e em Portugal, com vistas à compreensão do papel de uma agência nacional de regulação para a educação superior. No terceiro capítulo abordamos as categorias gramscianas que se constituem no lastro teórico da pesquisa, também a análise da política com foco na matriz que utilizaremos para o estudo. No quarto capítulo está posta a análise da política para a criação da agência de avaliação e regulação no Brasil e em Portugal, também a análise das relações de força na arena do legislativo nos dois países a partir do discurso dos parlamentares na arena do legislativo. O exercício de comparação entre os dados dos dois países está no item Considerações Finais.

1 REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

“Para que cualquier forma de pensamiento se convierta en dominante tiene que presentarse un aparato conceptual que sea sugerente para nuestras intuiciones, nuestros instintos, nuestros valores y nuestros deseos, así como también para las posibilidades inherentes al mundo social que habitamos. Si esto se logra, este aparato conceptual se injerta de tal modo en el sentido común que pasa a ser asumido como algo dado y no cuestionable”.

(David Harvey)

O fim da segunda guerra mundial se constitui no ponto de referência para a discussão posta neste capítulo. O grande conflito bélico que assolou a Europa em meados do século XX desencadeou uma série de eventos determinantes para a história mundial, levando à troca da classe dominante, muito embora o grupo fundamental hegemônico permanecesse o mesmo.

A consequência mais imediata da campanha foi o enfraquecimento político e econômico dos países europeus, o que permitiu a emergência de duas novas superpotências mundiais: Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a instalação da chamada Guerra Fria.¹⁵

A partir de 1945, no plano internacional, uma sequência de medidas foi tomada a fim de reestruturar os países europeus destruídos pela guerra, como o acordo Bretton Woods¹⁶, que acabou erigindo uma nova ordem mundial.

Com a finalidade de contribuir para a estabilização das relações internacionais, no período do pós-guerra, foi estruturado um grupo de Organizações Internacionais (OIs). Esta é definida como

[...] uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades

¹⁵ A Guerra Fria teve seu início logo após a Segunda Guerra Mundial (1945) e se estendeu até a extinção da União Soviética (1991). Trata-se da designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética pela hegemonia política, econômica e militar no mundo.

¹⁶ Com a celebração do acordo Bretton Woods, o dólar foi estabelecido como moeda do sistema financeiro internacional, definindo-se que seria a moeda de troca internacional e que o governo dos EUA garantiria que poderia ser convertido em ouro. Essa garantia de troca foi extinta por Richard Nixon em 1971, resultando disso a hegemonia absoluta dos EUA. Mister ressaltar que somente a URSS fazia frente ao poderio estadunidense em escala global.

comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos (MELLO, 2002, p. 583).

As OIs compõem, portanto, a superestrutura da sociedade internacional, possuem fins políticos, modos de decisão pela maioria, com poder regulamentar e personalidade internacional e são classificadas, no âmbito do Direito Internacional, em dois tipos: para fins gerais e para fins específicos. Exemplos de OIs com fins gerais são: a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), criados em 1944; a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), criada em 1961, e o Grupo do Banco Mundial (GBM):

[...] constituído por sete organizações, são elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Corporação Financeira Internacional (CFI), de 1956; Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), de 1966; Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), de 1988; Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), de 1955, renomeado de Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000; e Painel de Inspeção, criado em 1993. O chamado “Banco Mundial” é formado apenas pelo BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção (PEREIRA, 2014, p. 78).

Essas instituições acabariam por influenciar as políticas de países centrais, semiperiféricos e periféricos – elementos do *sistema-mundo* pensado por Wallerstein (1974).

Um sistema mundo é um sistema social, um sistema que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência. A sua vida é feita das forças em conflito que o mantêm unido por tensão e o dilaceram na medida em que cada um dos grupos procura eternamente remodelá-lo a seu proveito. Tem as características de um organismo, na medida em que tem um tempo de vida durante o qual suas características mudam em alguns aspectos e permanecem estáveis noutros (WALLERSTEIN, 1974, p. 337).

Dessa forma, os países foram organizados em grupos, considerando os dois principais elementos constituintes do moderno sistema mundial. Por um lado, a economia mundial capitalista foi construída sobre uma divisão mundial do trabalho em que várias zonas dessa economia – as quais ele chama centro, semiperiferia e periferia –, receberam papéis econômicos específicos, desenvolveram estruturas de classes diferentes, usaram conseqüentemente diferentes modos de controle do trabalho e lucraram desigualmente com o funcionamento do sistema. Por outro lado, a ação política ocorreu principalmente no âmbito dos estados, que, como consequência de seus diferentes papéis na economia mundial, foram estruturados de maneira diferente, sendo os estados centrais os mais centralizados e, portanto, com ascendência sobre os demais (WALLERSTEIN, 1974).

No âmbito do sistema-mundo, os países centrais adquiriram legitimidade para interferir nas políticas internacionais dos demais através das OIs. No caso das políticas direcionadas à educação, que analisamos aqui, no Brasil e em Portugal, o BM e a OCDE exerceram forte influência (BARBIERI, 2003; KRUPPA, 2000; PERONI, 1999; TEODORO, 2003).

Também após a Segunda Guerra, outras OIs, com a finalidade de fomentar a cooperação, integração política e econômica ou o diálogo entre os Estados nacionais e entidades, foram criadas. O objetivo dessas “novas” organizações era empreender ações num limite geográfico ou geopolítico previamente definido.

Em maio de 1950 iniciou-se o processo de estruturação de uma entidade cujo fim era unir e fortalecer os países europeus. A iniciativa foi do então primeiro-ministro francês Robert Schuman quando propõe a instituição de única autoridade transnacional comum para administração das respectivas produções de carvão e aço por meio da “Declaração Schuman”. Essa ação marcou o início da integração entre os estados europeus, criando, em 1951, a “Comunidade Europeia de Carvão e Aço” (CECA), transformada em “Comunidade Econômica Europeia” (CEE) em 1958 e, depois de amplas negociações entre os países, a União Europeia (UE), em 1993. No caso da América do Sul, tardiamente, a OI instituída foi o “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL), em 1991, a partir do “Tratado de Assunção”. Esta instituição tem a função de favorecer a integração econômica e aduaneira entre os países signatários. Compõem o MERCOSUL todos os países da América do Sul, seja como Estado Parte, seja como Estado Associado.

No âmbito da administração dos países centrais, o modelo que se tornou hegemônico advogava a favor da intervenção estatal na economia; defendia que as ações do governo deveriam centrar-se no bem-estar dos cidadãos, na garantia do pleno emprego numa espécie de “compromisso de classe” entre capital e a força de trabalho, a fim de garantir a paz e promover o crescimento econômico dos países (HARVEY, 2007). Trata-se do modelo elaborado por John Maynard Keynes¹⁷, que foi tomado como panaceia à crise de 1929, quando o presidente estadunidense Franklin Roosevelt implementou um conjunto de medidas inspiradas na teoria keynesiana denominado *New Deal*.

De acordo com a doutrina keynesiana, o Estado deve intervir no mercado, e as políticas monetárias e fiscais são capazes de criar postos de trabalho, aumentando assim a

¹⁷ Publicado na obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, em 1936, lançando as bases conceituais da macroeconomia.

renda do país e reduzindo o déficit público. Esse modelo acabou sendo adotado e é chamado “Estado de bem estar social”. Ele viveu seu apogeu nas décadas de 1950 e 1960. Todavia,

[...] a finales de la década de 1960 [...] comenzó a desmoronarse, tanto a escala internacional como dentro de las economías domésticas. En todas partes se hacían evidentes los signos de una grave crisis de acumulación de capital. El crecimiento tanto del desempleo como de la inflación se disparó por doquier anunciado la entrada en una fase de ‘estanflación’ global que se prolongó durante la mayor parte de la década de 1970. La caída de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos sociales provocaron crisis fiscales en varios Estados. [...] Las políticas keynesianas habían dejado de funcionar (HARVEY, 2007, p. 18).

O sinal mais imediato da crise foi o sistema de câmbio fixo de Bretton Woods desmoronar no início da década de 1970. O *Welfare State* estava alquebrado e passou-se a buscar uma alternativa à crise. Foi neste cenário que emergiu o modelo neoliberal de administração do Estado (COSTA; OSÓRIO, 2013).

Um processo de aprofundamento internacional da integração econômica, cultural, social e política denominado Globalização vinha se desenvolvendo. Ela se apresenta em três dimensões: “1) como *ideologia*; 2) como mundialização do capital; e 3) como processo civilizatório humano-genérico” (ALVES, 2001, p. 15). Todas essas dimensões são determinantes para a configuração do atual modo de produção e das relações sociais e políticas de uma maneira geral. Trata-se, portanto, de um fenômeno multidimensional que oculta o totalitarismo da economia.

O adjetivo ‘global’ surgiu no começo dos anos 80, nas grandes escolas americanas de administração de empresas, as célebres ‘*business management schools*’ de Harvard, Columbia etc. Foi popularizado nas obras e artigos dos mais hábeis consultores de estratégia e marketing, formados nessas escolas [...]. Fez sua estreia a nível mundial pelo viés da imprensa econômica e financeira de língua inglesa, e em pouquíssimo tempo invadiu o discurso político neoliberal. Em matéria de administração de empresas, o termo era utilizado tendo como destinatários os grandes grupos, para passar a seguinte mensagem: em todo lugar onde se possa gerar lucros, os obstáculos à expansão das atividades de vocês foram levantados, graças à liberalização e à desregulamentação (CHESNAIS, 1996, p. 23, grifos do autor).

Nesse processo a globalização se firmou no campo político contribuindo para a transferência dos princípios da administração privada para a administração pública pela via da doutrina neoliberal.

No processo de construção da chamada “nova ordem global” foi disseminado um discurso infausto:

El mundo tiene nuevos dueños. Las fronteras nacionales ya no cuentan para los flujos de capital. Los poderes del mercado avasallan los Estados. Lo político queda como disminuido, subordinado, aplastado por lo económico. Desigualdades se acentúan. Diferencias se potencian. [...]

Las clases sociales se heterogenizan internamente en términos inéditos. En las clases dominantes toman la delantera el capital especulativo y una suerte de aristocracia tecnocrática-burocrática-administrativa-ejecutiva. Los grupos sociales subalternos exhiben la escisión entre quienes tienen empleo (y tienen miedo de perderlo) y quienes no lo tienen más o logran conseguirlo (POMER, 2003, p. 155).

Essa visão quase apocalíptica apresentada por Pomer é componente ideológico fundamental da classe dominante. Os grupos de interesse a utilizam a fim de consolidar seu projeto de sociedade. Neste, homens e mulheres são subjugados e convencidos da impossibilidade da construção de um mundo menos excludente, quando se estabelece o consenso em torno de uma visão de mundo hegemônica, segundo a teoria gramsciana. Nesse momento, a dimensão histórica da luta de classes está ameaçada, o que contribui para o consenso, garantindo a hegemonia do grupo fundamental, detentor do capital privado, e aumenta a responsabilidade de educadores e educadoras comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e menos excludente. Nossa tarefa em denunciar e apontar alternativas se faz ainda urgente.

Estamos convencidos de que, para que qualquer forma de pensamento se converta em dominante, deve apresentar um aparato conceitual que seja

[...] sugerente para nuestras intuiciones, nuestros instintos, nuestros valores y nuestros deseos así como también para las posibilidades inherentes al mundo social que habitamos. Si esto se logra, este aparato conceptual se injerta de tal modo en el sentido común que pasa a ser asumido como algo dado y no cuestionable (HARVEY, 2007, p. 11).

A classe dominante fundamental, neste período histórico, tem se valido dos aparelhos privados de hegemonia para manter-se no poder. Há um projeto ideológico em curso, por meio do qual o modo de produção capitalista se reestruturou, garantindo, assim, sua sobrevivência e manutenção da dominação alcançada anteriormente.

Para Gramsci (1987, p. 66), quando se “consegue criar um sistema de alianças de classe que lhe permita mobilizar” esforços conjuntos a fim de se opor àqueles que são contrários ou ameaçam de alguma forma seus interesses, tem-se a hegemonia. É lamentável que o comunista sardo tenha elaborado esse conceito referindo-se às classes subalternas, exatamente aquela que se encontra, neste momento histórico, numa condição de fragilidade, em franca oposição à condição da classe dominante.

A hegemonia é isso: capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante, até o momento em que – através da sua ação política, ideológica e cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim, uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder (GRUPPI, 1978, p. 70).

Um dos instrumentos para a consecução do projeto ideológico da classe dominante, neste momento histórico, é a doutrina econômico-filosófica denominada neoliberalismo, forjada em meados da década de 1940, por Friedrich Hayek, e apresentada na obra *O caminho da servidão*¹⁸.

O neoliberalismo, a nosso ver, firmou-se como paradigma para as políticas públicas tanto nos países centrais como nos semiperiféricos e periféricos. No limite deste texto conduziremos uma discussão acerca das linhas gerais que sustentam essa teoria e o processo de implantação do modelo neoliberal na administração do Estado no Brasil e em Portugal¹⁹ pela via da reforma do Estado e da educação superior, a fim de subsidiar a compreensão do desenho e do processo da política para a criação da agência nacional de regulação da educação superior que analisamos nesta pesquisa.

As políticas educacionais a partir do início da década de 1980 foram elaboradas tendo como base teórica os postulados de Hayek e seus seguidores, materializadas naquilo que Lima (2002) chamou de “paradigma da educação contábil”.

Trata-se de uma constelação de elementos diversos, tais como a privatização e a desregulação, o *mercado* educacional e as políticas de livre escolha, a avaliação institucional, o controle da qualidade e a aferição da eficácia e da eficiência nas organizações educativas, entre outros (LIMA, 2002, p. 91, grifo do autor).

A reforma da educação superior em ambos os países estudados teve como base esse paradigma, conforme veremos a seguir.

No que tange à administração do Estado, a perspectiva teórica neoliberal advoga que os “direitos sociais e a obrigação da sociedade por meio da ação do Estado garanti-los, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais” (SOARES, 2001, p. 44) deveriam ser abolidos, assim como o “poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral do movimento operário” (ANDERSON, 1995, p. 10); ambos seriam

¹⁸ Ver Hayek (2010).

¹⁹ A quem interessar aprofundar o estudo acerca do neoliberalismo, sugerimos consultar Anderson (1995), Negrão (1998) e Santos (2005).

responsáveis por excessivos gastos públicos com pessoal e políticas sociais, por conseguinte pela crise econômica dos países.

Esta doutrina se apresentou

[...] como uma reação teórica e política ao Estado Intervencionista/keynesiano, presente na Europa e nos EUA. As suas críticas se voltam, mais uma vez, contra qualquer limite, por parte do Estado, ao funcionamento dos mecanismos do mercado; o “mercado livre” é a garantia da liberdade econômica e política, esta última também ameaçada pelo intervencionismo. Portanto, neste caso também, é uma doutrina que se constrói em oposição a uma certa forma de intervenção do Estado, isto é, o chamado Estado de Bem-Estar Social Europeu ou o New Deal norteamericano, e tendo por princípio mais geral que a desigualdade é um valor positivo e imprescindível na constituição de uma sociedade democrática, pois é a base da liberdade e da vitalidade da concorrência (FILGUEIRAS, 1997, p. 899).

As políticas de Estado constituídas com base nos princípios neoliberais levaram à exclusão social e econômica de milhares de homens e mulheres em todo o mundo.

De acordo com esta doutrina o Estado deve envidar esforços no sentido de minimizar a pobreza absoluta e agir por meio de programas assistencialistas. Isso tem se dado pela via das políticas distributivas²⁰.

Outra defesa dessa doutrina é pela privatização, cuja finalidade é reduzir a presença do Estado na área produtiva. Tais atividades passariam para a iniciativa privada.

Ao eleger a racionalidade econômica, a otimização, a eficácia e a eficiência como elementos nucleares, os programas de modernização têm tomado por referência privilegiada a atividade econômica, a organização produtiva e o mercado, exportando a ideia de empresa para o seio da administração pública. A empresa significa, neste contexto, um modelo a seguir em termos de capacidade de inovação; mesmo as empresas mal sucedidas constituem um bom exemplo, a reter, para as organizações públicas não produtivas, no sentido em que fica mais claro que quem não é eficaz não sobrevive (LIMA, 2002, p. 21).

A atual classe hegemônica soube executar com mestria a tarefa de toda concepção dominante que consiste em conservar a unidade ideológica de “todo o bloco social que está cimentado e unificado precisamente por aquela determinada ideologia” valendo-se de aparelhos privados de hegemonia como a mídia e a escola (CC 10, v. 1, p. 104).

Para nós, apesar das condições materiais nas quais estão inseridos os trabalhadores e trabalhadoras neste momento histórico, a luta por um mundo menos

²⁰ De acordo com Villanueva (1993, p. 31), as políticas distributivas compõem “una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles, en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes e antagonicos”.

excludente onde é possível viver com dignidade²¹, não apenas sobreviver, é possível e permanece viva.

Mesmo sob os auspícios da globalização e do neoliberalismo, as classes subalternas se mantêm atuantes no seio dos movimentos sociais, afinal o “custo de não fazer nada – pagando tributo ao dogma neoliberal – será imensa, não apenas em termos de sofrimento humano, mas também de desempenho econômico [...] e de estabilidade democrática” (BORÓN, 1995, p. 83).

No que tange à questão da administração dos Estados nacionais, um movimento de reforma se iniciou no final da década de 1970 com vistas à implantação do neoliberalismo, primeiro nos países centrais, depois nos periféricos e semiperiféricos.

A seguir, trataremos do processo de reforma do Estado e da educação superior no Brasil e em Portugal com o objetivo de ilustrar o cenário no qual as agências nacionais de regulação para o setor foram propostas, subsidiando, assim, a análise da política que nos propomos a fazer nesta pesquisa.

1.1 O processo de reforma no Brasil

1.1.1 Do Estado

No Brasil, com a posse de Fernando Collor de Mello, em 1990, as primeiras providências para a implantação do modelo neoliberal foram tomadas através da redução da máquina administrativa, extinção ou fusão de ministérios e órgãos públicos, demissão de funcionários públicos e o congelamento de preços e salários. Essas e outras ações constavam de um conjunto de medidas elaboradas por economistas do FMI e do BM, denominada “Consenso de Washington”²², baseadas no texto de John Williamson²³.

As recomendações no “Consenso de Washington” abrangeram 10 áreas: 1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual (NEGRÃO, 1998).

²¹ Aqui nos referimos às garantias dispostas no Art. 5º da Constituição brasileira de 1988.

²² Apresentada num encontro em 1989 na capital dos Estados Unidos, onde uma série de recomendações, visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina, foi divulgada. O evento foi organizado pelo *Institute for International Economics* e denominado “*Latin Americ Adjustment: Howe Much has Happened?*”.

²³ Economista inglês, diretor do *International Institute for Economy*. Foi quem cunhou a expressão *Consenso de Washington*.

Imediatamente após sua posse, o então presidente eleito Fernando Collor anunciou sua proposta para estabilizar a economia, denominada como “Plano Brasil Novo”.

O programa anunciado em 16 de março de 1990, dia seguinte à posse do novo presidente da República, tinha o nome de Plano Brasil Novo, quase nunca utilizado. Plano Collor foi o nome que prevaleceu, mas em geral designando apenas o bloqueio das aplicações financeiras. As referências ao plano em geral não incluem o amplo leque de iniciativas em áreas diversas, como política de rendas, finanças públicas, reforma do Estado, política cambial, comércio exterior. Anunciadas junto com o bloqueio, essas medidas são em geral associadas ao governo Collor, e não ao programa de estabilização. A focalização da análise do Plano Collor apenas no bloqueio não é um equívoco. Desde o início, o programa de estabilização se destacava com nitidez. As demais medidas do Plano Brasil Novo não dependiam da natureza da política de estabilização e poderiam ter acompanhado programas gradualistas ou choques baseados em congelamento de preços e desindexação. Algumas medidas do Plano Brasil Novo tinham objetivo anti-inflacionário de médio prazo, caso da abertura comercial; outras procuravam equacionar a crise fiscal (CARVALHO, 2006, p. 103).

Como o Brasil vinha de um longo e perene período de estagnação, o então presidente Collor não enfrentou resistência no Congresso Nacional para a aprovação da sua proposta de combate à crise.

O “Plano Brasil Novo” mostrava certa autonomia frente às recomendações do “Consenso de Washington”, o que não foi bem recebido por instituições como o FMI e BM. Com o colapso da política macroeconômica, Collor foi obrigado a se ajustar ao receituário neoliberal e ao Plano Bredy.²⁴ As ações do Governo passaram a ser pautadas nas condições estabelecidas pelos credores (MARÇAL, 2000).

Com o *impeachment* de Collor, em 1992, seu vice, Itamar Franco, o sucedeu e deu continuidade ao programa de governo definido para o mandato de ambos.

Em maio de 1993, assume o Ministério da Fazenda o político Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a tarefa fundamental de combater a hiperinflação que chegou a 2.477% em 1993 (GLOBAL-RATES, 2018).

Depois de estudos e discussões entre o então ministro FHC e uma equipe econômica montada especialmente para elaborar um projeto para retirar o país da crise econômica que o assolava, foi implantado o Plano Real.

Após uma série de planos de estabilização fracassados, o Plano Real obteve o primeiro sucesso na contenção da expansão do nível dos preços que, desde os anos de 1980, já podia ser caracterizada como uma superinflação.

²⁴ Estratégia criada pelo Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, com vista a reestruturar a dívida externa dos países da América Latina.

O elemento essencial da estratégia do Plano Real foi o sucesso na introdução de um mecanismo de neutralização da inércia inflacionária. A implementação gradual da troca de moedas por meio da Unidade Real de Valor (URV), assegurando aos agentes econômicos de que não haveria quebra de contratos, como os que foram utilizados em planos anteriores, forneceu o mecanismo de transição para uma taxa de inflação de um dígito. O componente principal da estratégia de neutralização da inércia inflacionária foi a ancoragem dos preços domésticos nos preços internacionais, que levou a uma apreciação da taxa de câmbio. Isso foi possível graças ao fato de que naquele momento os países emergentes encontravam uma situação de razoável liquidez nos mercados internacionais de capitais. Essa abundância permitiu o financiamento dos déficits crescentes em conta corrente decorrentes da mudança cambial, somada à aceleração da redução das alíquotas de importação (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 195).

Com a implantação do Plano Real em 1994²⁵ decorreu uma sequência de reformas estruturais e de gestão pública. Elas foram empreendidas com vistas a dar sustentação à estabilidade econômica.

Em 1995, toma posse o presidente que sucederia a Itamar Franco: FHC; com isso, uma radical reforma do aparelho estatal, consolidando os postulados da teoria neoliberal por meio da Reforma do Estado, aconteceu.

Como justificativa para a reforma, o Governo Federal passa a difundir um discurso que tem como escopo a defesa dos postulados de que o modelo de administração do Estado adotado, até então, no Brasil era o único responsável pela emergência da crise econômica em que se encontrava a nação. Tal crise se devia, sobretudo, a forte intervenção deste na economia e consideráveis gastos sociais. Então se apresentou como alternativa para a alteração do modelo de gestão vigente, assumindo, assim, as diretrizes da teoria neoliberal.

Segundo o discurso do Governo à época, o objetivo da Reforma da Gestão Pública era possibilitar a construção de um aparelho de Estado forte e eficiente. “O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos” (ANDERSON, 1995, p. 11).

A Medida Provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; no inciso I do Artigo 13, cria o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o órgão responsável pela elaboração e condução de políticas e diretrizes para a Reforma do Estado.

²⁵ A moeda brasileira teve sua denominação alterada, em função das tentativas de controle da inflação, cinco vezes no período de 1970 a 1994. Estes foram: Cruzeiro (1970-1986), Cruzado (1986-1989), Cruzado Novo (1989-1990), novamente Cruzeiro (1990-1992), Cruzeiro Real (1992-1994) e a Unidade Real de Valor (URV), uma moeda provisória que antecedeu o Real.

O economista Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o titular do MARE no período de 1995 até 1999 e responsável pela condução da reforma no Brasil. Ele elaborou o documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, um documento político essencial que demarcou as discussões e as estratégias reformistas durante todos os oito anos do Governo FHC.

O processo de Reforma do Estado

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

O princípio sobre o qual se estruturou foi o de que o Governo deveria assumir tarefas que seriam consideradas exclusivas de Estado, que envolvessem o emprego do poder ou que aplicassem os recursos dele. As tarefas para além da formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, deveriam ser assumidas por agências reguladoras, que seriam criadas através de Leis e se comporiam de pessoas jurídicas de Direito Público constituídas sob a forma de autarquia com regime jurídico especial.

As agências reguladoras são organizadas em duas categorias: a) aquelas que controlam e fiscalizam a prestação de serviços públicos delegados a entes privados; e b) aquelas que controlam e fiscalizam a exploração de determinada atividade econômica, impondo limitações administrativas, fiscalizando e reprimindo a atuação dos entes privados que explorem uma atividade econômica aberta à iniciativa privada. Em ambos os casos elas têm poder para normatizar, fiscalizar, aplicar sanções e solucionar reclamações dos consumidores e conflitos desses últimos com os entes que exploram o setor e/ou oferecem serviços exercendo, assim, uma função típica de Estado, qual seja poder de regulação de serviços públicos e atividades econômicas delegadas ou não à iniciativa privada. Dessa forma, definiu-se que as três formas gerenciais de controle (controle social, controle de resultados e

competição administrada) deveriam ser aplicadas tanto às agências quanto às organizações sociais.²⁶

Podemos afirmar que, no Governo FHC,

[...] através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. A instauração de um novo modelo econômico centrado no mercado foi acompanhada de um projeto ambicioso de dar início a uma nova era (DINIZ, 2001, p. 14).

Ao longo dos oito anos de governo, este “projeto ambicioso” foi construído com celeridade às expensas de parte da sociedade brasileira, que assistiu à reestruturação do Estado brasileiro em clave neoliberal. Importante enfatizar que a Reforma do Estado se deu segundo as regras da democracia representativa; o Congresso Nacional brasileiro discutiu e aprovou uma a uma as Emendas Constitucionais (EC)²⁷ e as Leis que a permitiram.

No limite deste item, citaremos alguns exemplos com o fito de ilustrar o processo de reforma. Começamos pela quebra do monopólio estatal das telecomunicações, que se deu com a aprovação da EC nº 8, de 15 de agosto de 1995, alterando o Art. 21, inciso XII, da CF de 1988. A prestação dos serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações passaram a ser oferecidos por empresas privadas, tendo a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)²⁸ como reguladora do setor²⁹.

Outra ação foi a aprovação a EC nº 9, de 9 de novembro de 1995, que permite a atividade econômica de exploração do petróleo e distribuição de gás canalizado por meio de parcerias entre o Estado e a atividade privada, tendo a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como reguladora. A propriedade sobre os recursos minerais continua sendo da União³⁰.

²⁶ Através desse modelo de gestão os postulados neoliberais passaram a compor a administração do Estado brasileiro.

²⁷ É resultante de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Esta pode ser apresentada pelo Presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49) (Art. 60 da CF de 1988).

²⁸ A criação de agências reguladoras foi a estratégia utilizada pelo Governo Federal para regular e/ou fiscalizar a atividade de determinado setor da economia. Entre elas estão: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), dentre outras. O INSAES e a A3ES, cujos projetos de lei se constituem no objeto de estudo desta tese, se inserem neste grupo.

²⁹ As atividades neste setor passaram a ser reguladas pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (BRASIL, 1997a).

³⁰ A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a regulamentar as atividades no setor (BRASIL, 1997b).

Concessão se constitui num instrumento através do qual a prestação de serviços públicos é descentralizada, passando a ser oferecida por entes de direito privado. No Brasil, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, regula a concessão de serviços públicos. Esta lei, em especial, favoreceu a transferência da prestação de serviços, antes da União, estados e municípios, para a iniciativa privada.

Outras medidas tomadas foram: a privatização das empresas estatais com ampla participação do capital estrangeiro; a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)³¹; o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (PROES)³²; a elevação da carga tributária, que passa de 29,5% do PIB em 1994 para 35,53% em 2002; a criação do Comitê de Política Monetária (COPOM); e a regulamentação da aplicação dos recursos externos ingressados no País por parte de investidor não residente por meio do mercado de câmbio de taxas livres nos mercados financeiro e de capitais, que se deu através da Resolução do Banco Central do Brasil nº 2.689, de 26 de janeiro de 2000.

Em 2003, assume a Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva, que dá continuidade à reforma do Estado. Em “seu primeiro mandato, dominado pelo legado econômico de seu predecessor” (ANDERSON, 2011, p. 24), continuou reproduzindo as práticas gerencialistas da reforma de 1995.

Para restaurar a confiança dos investidores, Lula nomeou uma equipe econômica indiscutivelmente ortodoxa no Banco Central e no Ministério da Fazenda, que elevou ainda mais a taxa de juros e fez cortes no investimento público para atingir um superávit primário maior do que o próprio FMI havia recomendado (ANDERSON, 2011, p. 24).

Em que pese a continuidade a que refere Anderson (2011), não se pode negar certa autonomia do Governo Lula diante das orientações das instituições supranacionais. Um exemplo foi a ênfase dada aos programas sociais e inclusão social (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010), dentre eles o “Programa Fome Zero” e o “Bolsa Família”.

A primeira bandeira de Lula foi o combate à fome. Para implantar o “Programa Fome Zero”, foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Esta pasta estava subordinada diretamente ao presidente da República. Todavia, não se consolidou, sendo substituído “Programa Bolsa Família”, a principal política social deste Governo.

³¹ O objetivo do PROER era promover a recuperação das instituições financeiras que estavam com graves problemas de caixa, o que poderia gerar uma crise econômica sistêmica.

³² Este permitiu a liquidação ou a venda de bancos públicos estaduais.

Uma das ações em 2004 foi a extinção do MESA e a transformação do antigo Ministério da Assistência Social em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF), cuja incumbência era coordenar e articular as ações nos campos da Assistência Social, Segurança Alimentar e de Transferência de Renda, nos moldes que vinham sendo trilhados desde 1988. O Programa Bolsa Família se consolidou transformando-se na principal bandeira do Governo Lula.

No que tange à Reforma do Estado, em 2003 foi aprovada a EC nº 40, de 29 de maio, que altera substancialmente Art. 192 da CF (BRASIL, 2006), de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 1: Comparação entre o texto constitucional e a EC nº 40/2003

Art. 192 na CF de 1988	Alteração da EC 40/2003
<p>Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:</p> <p>I a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;</p> <p>II autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador;</p> <p>III as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:</p> <p>a) os interesses nacionais;</p> <p>b) os acordos internacionais;</p> <p>IV a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;</p> <p>V os requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;</p> <p>VI a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;</p> <p>VII os créditos restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;</p> <p>VIII o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.</p> <p>§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.</p> <p>§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.</p> <p>§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.</p>	<p>Art. 192 - O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.</p> <p>I - (Revogado).</p> <p>II - (Revogado).</p> <p>III - (Revogado)</p> <p>a) (Revogado)</p> <p>b) (Revogado)</p> <p>IV - (Revogado)</p> <p>V - (Revogado)</p> <p>VI - (Revogado)</p> <p>VII - (Revogado)</p> <p>VIII - (Revogado)</p> <p>§ 1º - (Revogado)</p> <p>§ 2º - (Revogado)</p> <p>§ 3º - (Revogado)</p>

Fonte: Elaboração da autora.

A aprovação da EC nº 40/2003 gerou grande debate no seio da sociedade brasileira. Outra Emenda Constitucional que causou furor foi a EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que altera o Sistema Financeiro Nacional, promovendo a Reforma Tributária. Esta tinha sua Proposta de Emenda à Constituição (PEC) tramitando desde 1995.

O Governo Federal retirou a primeira PEC e apresentou outra sob a alegação de que era necessário contemplar as matérias de máximo e imediato interesse da União, prioritariamente. Para os objetivos da discussão neste item, os aspectos que julgamos relevantes da EC 42/2003 são:

- a) a previsão de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte;
- b) a previsão da cobrança de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico nas importações;
- c) a não incidência do ICMS sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, nem nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita.

Vê-se, pelos itens destacados, que são beneficiados diferentes seguimentos da economia, como as pequenas e microempresas e os grandes exportadores. Esse é um bom exemplo da relativa autonomia da política no Governo Lula em relação às diretrizes do capital financeiro internacional.

Citamos, a título de exemplo, algumas das ações empreendidas pelo ex-presidente Lula no âmbito da Reforma do Estado: a redução da dependência dos EUA nas relações econômicas impostas pelo comércio e a banca internacional; a blindagem fiscal nacional de ataques especulativos do mercado internacional; a obtenção do grau de investimento das agências internacionais de crédito; a criação de alternativas financeiras internacionais no espaço do BRICS (agrupamento econômico composto pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); a passagem de país devedor para país credor.

No contexto político e econômico apresentado acima, um processo que levaria à alteração do cenário do Sistema de Educação Superior se inicia. Trata-se da chamada Reforma Universitária.

A educação superior tornou-se, a partir de meados do século passado, um espaço valioso para a consolidação de um projeto político que representa os interesses da classe hegemônica (BARRETO; LEHER, 2008).

Na década de 1970, Martin Trow propõe um modelo que tenta explicar o desenvolvimento dos sistemas de educação superior, classificando-o em três fases: sistema de elite, sistema de massa e sistema universal (TROW, 2010).

O sistema de

(1) elite - exerce a função de moldar a mente e o caráter de uma classe dominante e prepará-los para as funções de liderança; (2) massa - transmissão de competências e preparação para uma ampla gama de funções técnicas junto à elite econômica; e (3) universal - adaptação do conjunto da população à rápida mudança social e tecnológica (TROW, 2005, p. 1, tradução nossa).

A transição entre cada uma das fases acima demanda alterações em diferentes aspectos das estruturas e funções das instituições de educação superior, entre os quais podemos citar: o tamanho do sistema, o escopo da educação, o currículo, a diversificação da estrutura organizativa, formas de acesso e seleção e modelos de gestão. Ao longo dos séculos, essa transição se deu atrelada, fundamentalmente, ao modo de produção de cada período histórico. Isso demonstra que a educação superior se constitui num setor estratégico por envolver a formação das elites, dos técnicos e da mão de obra para o mercado de trabalho.

Trow (2010) destaca três dimensões que indicam o crescimento do sistema de educação superior: a taxa de aumento da matrícula, o tamanho absoluto do sistema e das instituições individualmente, e a proporção do grupo etário de 18 a 24 anos matriculado. Esses elementos se relacionam mutuamente provocando transformações importantes nesse sistema. De acordo com o autor, o indicador que define a transição de um sistema para outro é o percentual de matrícula, tendo-se a relação idade/série como referência.

Na Rodada do Uruguai³³, em 1995, quando se deu a celebração do “Acordo Geral sobre o Comércio e Serviços” (AGCS) – mesmo ano que entra em vigor oficialmente a Organização Mundial do Comércio (OMC)³⁴ –, a educação foi inserida no rol de serviços, passando, desde então, a ser entendida como uma mercadoria, um *commodity*, e não mais “como um bem público e um direito social inalienável a ser provisionado pelo Estado” (AZEVEDO, 2008 p. 252).

³³ “O maior acordo comercial da História se constitui de uma Ata Final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais e da qual fazem parte integrante listas nacionais em que se registram obrigações contratuais de redução ou eliminação de tarifas específicas e de barreiras não tarifárias ao comércio de bens, e compromissos iniciais de liberalização do comércio de serviços” (LAMPREIA, 1995, p. 247).

³⁴ Um ano antes, o Acordo de Marraquexe, realizado em Marraquexe, Marrocos, determinara a criação da OMC.

A OMC é uma OI cujo foco é favorecer e regulamentar o comércio entre os países-membros nas mais diversas áreas e questões. A atuação dessa instituição não se restringe ao comércio de bens materiais. Assim, atua em “áreas antes não reguladas por critérios comerciais e mercantis, tais como os serviços educacionais e os relacionados aos direitos de propriedade intelectual” (BORGES, 2009, p. 84).

O AGCS foi o primeiro instrumento de aplicação multilateral e universal neste setor, favorecendo a liberalização global do comércio de serviços. A partir desse acordo, a formação oferecida por instituições de educação superior é transformada numa mercadoria regulada pela lógica do lucro e da competição.

A concepção de educação superior da Organização Mundial do Comércio (OMC) – World Trade Organization (WTO) – encontra-se formulada nos documentos Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS) – General Agreement on Trade in Services (GATS) (1995), Servicios de Enseñanza – Nota Documental de la Secretaria (1998), Comunicação dos Estados Unidos (2000), Comunicação da Austrália (2001), Comunicação do Japão (2002). Esses documentos se constituem em referências discursivas protagonizadas pela OMC e/ou no âmbito desta última, como é o caso das comunicações realizadas pelos países-membros da referida organização internacional (BORGES, 2009, p. 84).

A reforma nos sistemas de educação superior da década de 1990 foi recomendação de organismos supranacionais, como a OMC, com o fito de reduzir custos e incrementar uma maior autonomia para as instituições, esta entendida claramente como a tarefa precípua de buscar outras fontes de financiamento por meio de parcerias com o setor produtivo. Nessa conjuntura, os Governos dos países centrais, semiperiféricos e periféricos conduziram uma profunda reestruturação dos seus sistemas de educação superior.

A seguir, apresentaremos o processo de reforma da educação superior no Brasil.

1.1.2 Da Educação Superior

No Brasil, uma Reforma da Educação superior foi conduzida a partir de 1995. Nas instituições públicas, por exemplo, pela via da institucionalização de fundações no interior das universidades, a questão da autonomia foi reduzida ao aspecto de gestão financeira e administrativa, a didático-científica enfraqueceu substancialmente devido às pressões do mercado e pelo atrelamento da educação superior à sua lógica (BORGES, 2009).

Enquanto membro da OMC, o Brasil, no mandato do ex-presidente FHC (1995 - 2002), empreendeu uma profunda reestruturação do Sistema Nacional de Educação Superior³⁵ tendo como base o “paradigma da educação contábil”, conforme veremos a seguir.

O projeto de reforma da educação superior, executado nos oito anos de mandato de FHC, levou ao enxugamento das universidades públicas com cortes radicais nos investimentos e, também, com a transferência da atividade de oferta de cursos e programas de educação superior ao setor privado.³⁶

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

Pela análise, mesmo que preliminar, dos documentos de políticas públicas para a educação superior no Brasil, pode-se afirmar que, a partir de 1990, o Governo seguiu as diretrizes da OMC e do BM para direcionar as políticas nos países periféricos através da publicação de relatórios e estudos (SIMON; MOROSINI, 2012). Dentre eles, destacamos, a título de exemplo, “La enseñanza superior - las lecciones derivadas de la experiencia”, publicado em 1994. Nele são “sugeridas” as seguintes estratégias: a) diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos; b) diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas; e c) construção de um novo arcabouço político e jurídico que viabilizasse a implantação das diretrizes privatizantes da educação (BANCO MUNDIAL, 1994).

1994 – *Educação superior: as lições da experiência* – um texto que se afirma centrado nas políticas e práticas para a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento. Promove uma associação direta entre redução da pobreza e educação superior, ao mesmo tempo em que reduz esta última a treinamento, desde a foto da capa, na qual está estampado um estudante senegalês seguindo atenta e solitariamente instruções escritas para montar um aparelho. No corpo do texto, há indicações claras da reforma pretendida:

³⁵ Ressalte-se: as instituições públicas de educação superior voltaram a receber a atenção do Governo Federal no mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, através da expansão das IFES e de programas de políticas públicas.

³⁶ Favorecido pelo disposto no Art. 209 da Constituição Federal de 1988, em que consta que a educação é livre à iniciativa privada.

‘a educação à distância e os programas de aprendizagem aberta podem aumentar, efetivamente e a baixo custo, o acesso dos grupos desprivilegiados’ (p. 33). Há referências à remoção de obstáculos como ‘movimentos estudantis fortes e governos fracos’ (p. 25), assim como ao ‘desenvolvimento de instituições não universitárias e ao financiamento privado, visando a produzir as qualificações exigidas por uma economia de mercado’ (p. 31), a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Enquanto o título sugere o passado (‘experiência’) como a principal referência, as ‘lições’ são remetidas ao suposto sucesso futuro prometido: cursos flexíveis e de curta duração, sob demanda. O que é posto em jogo é o futuro próximo: ‘A menos que sejam implementadas reformas para melhorar o desempenho da educação superior, muitos países estão destinados a entrar no século XXI despreparados para competir na economia global, em que o crescimento estará cada vez mais baseado no conhecimento técnico e científico’ (p. 25) (BARRETO; LEHER, 2008, p. 425).

E assim se deu a Reforma da Educação Superior no Brasil, sob influência direta do BM, segundo nosso entendimento.

A partir de 1997 uma série de instrumentos jurídicos foram publicados a fim de regulamentar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, possibilitando, assim, a reforma (BRASIL, 1996a). A maioria deles foi em forma de Decreto, um instituto autoritário, já que é sancionado pelo Presidente da República sem a análise e votação no Congresso Nacional.

Essa LDB promoveu uma ampla diversificação do sistema de ensino superior, instituiu novas modalidades de cursos e programas, e estabeleceu os fundamentos para a construção de um sistema nacional de avaliação da educação superior. Quando à natureza jurídica das instituições educativas, assim esta lei dispõe:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias.

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade,

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

No tocante à educação superior, num capítulo dedicado exclusivamente a esse nível de ensino, dispõe a LDB:

Art. 45 - A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

[...]

Art. 52 - [...]

Parágrafo Único - É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

[...]

Art. 54 - As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

Porque é omissa a Lei nº 9.394/96 quanto à forma de organização das entidades mantenedoras, da organização acadêmica das instituições universitárias privadas, foi publicado o Decreto nº 2.207, de 05 de abril de 1997, regulamentando o Sistema Federal de Ensino (BRASIL, 1997c).

Art 1º - [...]

Parágrafo único. As entidades mantenedoras das instituições privadas de ensino superior poderão se constituir sob qualquer das formas de pessoa jurídica, de direito privado previstas nos incisos I e II do art. 16 do Código Civil Brasileiro.

[...]

Art. 4º - Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em:

I - universidades;

II - centros universitários;

III - faculdades integradas;

IV - faculdades;

V - institutos superiores ou escolas superiores

Apenas quatro meses depois da publicação desse Decreto, ele foi revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997d). O foco aqui estava nas atribuições e na organização acadêmica das instituições superiores privadas de ensino:

Art. 1º As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

[...]

Art. 8º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em:

I - Universidades;

II - Centros Universitários;

- III - Faculdades Integradas;
- IV - Faculdades;
- V - Institutos Superiores ou Escolas Superiores.

A partir de então o setor privado se expandiu significativamente. Todavia, a consolidação desse processo se deu em 2001 com o Decreto nº 3.860, de 09 de julho, que revogou o anterior (BRASIL, 2001). Mais uma vez as regras de organização do ensino superior foram alteradas.

- Art. 7º - Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em:
- I - Universidades;
 - II - Centros Universitários;
 - III - Faculdades Integradas;
 - IV - Faculdades; Institutos Superiores e/ou Escolas Superiores.

Ressalte-se que a natureza das IES existentes não foi alterada; elas foram reagrupadas à luz do novo dispositivo legal.

Pode-se afirmar que, na medida em que o setor privado se expandia, o Governo alterava os institutos jurídicos com fins de facilitar esse processo. Todavia há quem qualifique essa assertiva como capciosa, especialmente os defensores do setor privado. Então, estabelece-se um debate que vem ocupando boa parte das pesquisas e publicações acerca das políticas públicas para a educação superior no Brasil a partir da década de 1990.

Como já dissemos, no período de 1995 a 2002, o número de instituições do setor privado de educação superior cresceu, enquanto as públicas diminuíram, conforme pode ser verificado no quadro abaixo.

Quadro 2: Evolução do número de instituições por dependência administrativa (1995 – 2002)

Evolução do Número de Instituições por Dependência Administrativa											
Ano	Total	Públicas								Privadas	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
1995	894	210	23,4	57	27,1	76	36,1	77	36,6	684	76,5
2002	1.637	195	11,9	73	37,4	65	33,3	57	29,2	1.442	88
%	83,1	- 7,1	-	28%	-	-14,4	-	-25,9	-	110,8	-

Fonte: Baseado em MEC/INEP/DEAES (2002).

O crescimento do setor foi de 83,1%. O que demonstra a política privatista desse Governo foi que o número de instituições privadas cresceu 110,8%, enquanto de públicas diminuiu 7,1 %. O decréscimo se deu entre as instituições estaduais e municipais. Esses dados permitem afirmar que a concepção de educação superior não foi considerada um bem público no Governo FHC.

No Governo Lula, a partir de 2003, a Reforma da Educação Superior não foi interrompida. O sistema passou para a terceira fase, de acordo com a classificação de Trow (2010).

No Decreto nº 5.225, de 01 de outubro de 2004, os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) são inseridos na estrutura da educação superior federal e lhes é conferida autonomia (BRASIL, 2004a).

Art. 11 A – [...]

§ 1º Fica estendida aos Centros Federais de Educação Tecnológica autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior voltados à área tecnológica, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes nessa área.

§ 2º Os Centros Federais de Educação Tecnológica poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o § 1º, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.394, de 1996.

Os CEFETs oferecerão Cursos Superiores de Tecnologia (CST), que são entendidos como graduação, focados em áreas específicas de conhecimentos científicos e tecnológicos e são oferecidos em um tempo menor do que os cursos de bacharelado.

A partir da promulgação desse Decreto, os CSTs receberam especial atenção do setor privado.

O Decreto nº 5.205, de 20 de dezembro de 2004, regulamenta as fundações de apoio privadas no interior das IFES (BRASIL, 2004b). Este foi revogado pelo Decreto nº 7.423, de 30 de dezembro de 2010, que vem regulamentar de forma mais detalhada o objeto do decreto anterior (BRASIL, 2010a). Também em 2004 foi criado o Programa Universidade para Todos (ProUni), que oferece bolsas de estudo em instituições privadas a estudantes de baixa renda e institui uma política afirmativa em favor de estudantes afrodescendentes e ameríndios.

A educação a distância é regulamentada pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, uma reivindicação antiga do setor privado (BRASIL, 2005). Esse instrumento acabou por favorecer, também, a ampliação das instituições e cursos nessa modalidade de educação superior.

No último ano de mandato de Lula, este foi o cenário no setor público e privado:

Quadro 3: Evolução do número de instituições por dependência administrativa (2002 - 2010)

Evolução do Número de Instituições por Dependência Administrativa											
Ano	Total	Públicas								Privadas	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2002	1.637	195	11,9	73	37,4	65	33,3	57	29,2	1.442	88
2010	2.378	278	11,6	99	35,6	108	38,8	71	25,5	2.100	88,3

%	45,2	45,5	-	35,6	-	66,1	-	24,5	-	45,6	-
---	------	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---

Fonte: Baseado em MEC/INEP (2010).

Conforme pode ser verificado no quadro acima, as instituições privadas correspondem a 88,3% do total no último ano do mandato do ex-presidente Lula. O crescimento no período foi de 0,3%. Em que pese à constatação no quadro acima, acerca do percentual de representatividade do setor privado, há que se atentar para o crescimento das instituições públicas, de 45,5%, o que favoreceu a inserção de milhares de homens e mulheres na educação superior, garantindo-lhes o acesso à educação superior.

Como vemos, o crescimento das instituições públicas no período foi expressivo; as federais cresceram 35,6%, as estaduais 66,1% e as municipais 24,5%.

Diante dos dados acima apresentados, pode-se afirmar que o setor público teve atenção especial do Governo Lula, ao passo que no Governo FHC foi enxugado.

1.2 O processo de Reforma em Portugal

1.2.1 Do Estado

O processo de Reforma do Estado nos países da Europa ocidental, cujos programas foram similares, trouxe implicações diretas para o setor público e, conseqüentemente, para a população em geral. A diferença nesse processo de um Estado nacional para outro foi o estilo, o tempo e o ritmo das reformas.

Estas diferencias pueden ser explicadas analizando la naturaleza de dichas presiones, el tamaño y espectro del sector público tradicional, las ambiciones de los gobiernos, así como su compromiso ideológico y la durabilidad política, las estructuras de la política doméstica y la oportunidad administrativa. Los programas de reforma que se persiguen en varios países están caracterizados por distintas contradicciones y numerosas paradojas (WRIGHT, 1997, p. 27).

Tais contradições estiveram presentes em Portugal de forma contundente durante todo o processo de Reforma do Estado.

Com a Revolução dos Cravos³⁷, o regime democrático foi reestabelecido em Portugal. Em 2 de abril de 1976, a Assembleia Constituinte promulga uma nova Constituição,

³⁷ Foi um movimento social e político que depôs o regime ditatorial vigente desde 1933, denominado “Estado Novo”.

marcada por forte orientação socialista³⁸, em cujo Preâmbulo está expresso o compromisso de construir uma sociedade socialista em Portugal:

A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de **abrir caminho para uma sociedade socialista**, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno (PORTUGAL, 1976, Preâmbulo, grifo nosso).

O projeto de sociedade posto na Constituição de 1976 seria conduzido, nos termos do artigo 110, pelos órgãos de soberania: Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

O Presidente da República é eleito por sufrágio universal para representar a República Portuguesa, garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas; a Assembleia da República é composta por, no mínimo 180 e no máximo 230 Deputados eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos por lei, que representam o país, e não os círculos pelos quais foram eleitos; o Governo é o órgão superior da administração pública responsável pela condução da política geral do país, é composto pelo Primeiro-Ministro – nomeado pelo Presidente da República a partir do resultado das eleições, depois de ouvida a Assembleia da República –, pelos Ministros, pelos Secretários e Subsecretários de Estado – nomeados pelo Primeiro-Ministro.

Desde a primeira eleição democrática pós-Estado Novo, os Governos são contados com numerais ordinais: desde o I Governo Constitucional (1976 - 1978) até o atual mandato do XX Governo (2015 - 2019). O Primeiro-Ministro tem a tarefa de apresentar um “Programa de Governo” à Assembleia da República que o aprova ou não. Uma vez aprovada, essa proposta de governo deve ser seguida à risca³⁹; os Tribunais, por sua vez, têm competência para administrar a justiça em nome do povo e são constituídos pelo Tribunal Constitucional, o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de

³⁸ Arrefecida nas sete revisões constitucionais que a adequaram aos princípios neoliberais (1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005).

³⁹ Os artigos 192, 193, 194 e 195 da Constituição da República Portuguesa preveem “a possibilidade de a Assembleia da República aprovar moções de rejeição do programa do Governo ou de censura à sua atividade. A moção de censura traduz-se numa iniciativa parlamentar que, no âmbito do controlo político do Governo, visa reprová-la a execução do programa do Governo ou a gestão de assunto de relevante interesse nacional. [...] Pode ser apresentada por um quarto dos Deputados em efetividade de funções ou por qualquer grupo parlamentar. A sua aprovação requer maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (116 votos) e implica a demissão do Governo. A moção de rejeição do programa do Governo consiste, igualmente, numa iniciativa parlamentar de rejeição do programa do Governo que constitui um direito exclusivo dos grupos parlamentares. A sua aprovação requer uma maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (116 votos) e implica a demissão do Governo” (PORTUGAL, 2015, p. 5).

segunda instância, o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais.

Portugal possui 92.391 km², abrange a porção continental, dividida em 18 distritos⁴⁰, e os arquipélagos dos Açores e da Madeira; estes dois últimos se constituem em regiões autônomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprios.

A Reforma do Estado, ou Reforma da Administração Pública em Portugal, de que trataremos aqui, tem como marco as eleições de 1985, quando o partido vencedor foi o PSD, cujo líder era Aníbal Cavaco Silva. Ele foi nomeado Primeiro-Ministro pelo Presidente da República, Antonio dos Santos Ramalho Eanes, dando início assim ao X Governo Constitucional.

A entrada de Portugal na UE se deu em 1986, no primeiro ano do Governo de Cavaco Silva, cujo “Programa de Governo” foi aprovado em 17 de dezembro de 1985 por intermédio do Decreto-Lei nº 497. Neste documento legal estava expresso o interesse de Cavaco Silva em proceder à Reforma Administrativa, pois no preâmbulo dispõe:

- [...] 1. A Lei Orgânica do Governo deve não apenas reflectir a sua estrutura real, mas ser também expressão da filosofia que o enforma. Por isso, **o presente diploma vem reproduzir as profundas alterações que o X Governo Constitucional deseja introduzir na orgânica da Administração. Estas alterações traduzem uma das mais significativas modificações dos últimos anos na organização administrativa do Estado.**
2. **Desde logo foi preocupação fundamental proceder a uma redução de ministérios e eliminação de secretarias de Estado, ditadas por critérios de funcionamento e de eficácia.**
3. Por outro lado, e em termos de expressão jurídica, preferiu-se, ao contrário do que aconteceu em leis orgânicas de governos anteriores, concentrar num único artigo a criação do ministério, a denominação das suas secretarias de Estado e a respectiva estrutura administrativa básica.
4. Não sendo viável concretizar neste diploma todas as alterações que dele decorrerão na estrutura de cada ministério, consignou-se a obrigação de cada membro do Governo responsável submeter, no prazo de 120 dias contados da data da entrada em vigor deste decreto-lei, à aprovação do Conselho de Ministros os diplomas orgânicos que consubstanciarão, em cada departamento, tais modificações.
5. Pelo presente decreto-lei procede-se ainda à distribuição de vários organismos, anteriormente integrados na Presidência do Conselho de Ministros, pelos ministérios competentes em razão das suas atribuições fundamentais (PORTUGAL, 1985, grifo nosso).

⁴⁰ Lisboa, Leiria, Santarém, Setúbal, Beja, Faro, Évora, Portalegre, Castelo Branco, Guarda, Coimbra, Aveiro, Viseu, Bragança, Vila Real, Porto, Braga e Viana do Castelo.

É inequívoco o posicionamento político do grupo que assumia o Governo em Portugal em proceder a alterações substanciais na estrutura estatal; para tanto, era necessário proceder a uma revisão constitucional, “de modo a evitar que a lei fundamental continuasse a funcionar como uma espécie de *bloqueio* à adopção e concretização de medidas económicas modernizadoras” (AFONSO, 1998, p. 177, grifo do autor), um dos principais elementos de sustentação do discurso neoliberal que sustentou a Reforma do Estado em Portugal.

O movimento empreendido pelo Governo de Cavaco Silva para a realização de uma revisão constitucional pode ser entendido como um importante indicador das mudanças que ocorreriam naquele país a partir daquele ano (AFONSO, 1998).

Para conduzir o processo de Reforma do Estado foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), ao modo do MARE, responsável por conduzir o processo. As ações desta Secretaria de Estado estavam ligadas diretamente ao Primeiro Ministro e foram regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 203, de 23 de julho de 1986 (PORTUGAL, 1986a). O objetivo foi criar as condições materiais para a

[...] realização de urgentes tarefas de modernização do Estado, impostas pelo imperativo do rápido desenvolvimento económico, cultural e social e tornadas irreversíveis no quadro da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, simultaneamente com a imposição gradual, mas firme, da disciplina nas finanças públicas (PORTUGAL, 1986).

O documento legal supracitado dispõe que o novo órgão não terá quadro fixo de pessoal, devido ao fato de as tarefas do SMA centrarem-se na pessoa do diretor, auxiliado por um reduzido número de assessores. A justificativa para tal decisão foi conferir uma “elevada flexibilidade”, uma vez que se visava buscar o recurso a colaboradores exteriores altamente qualificados (PORTUGAL, 1986). Com essa configuração o Secretariado conduziu o processo de Reforma até 2011, quando foi extinto.

Em 17 de agosto de 1987, o Partido Renovador Democrático (PRD) apresentou uma moção de censura ao Governo de Cavaco Silva, que foi aprovada pela Assembleia da República, pondo fim ao mandato do X Governo Constitucional. Novas eleições foram convocadas, nas quais o PSD obteve maioria, reconduzindo Cavaco Silva ao cargo de Primeiro Ministro. Assim, “este Governo assume, desde logo, o compromisso de concretizar ‘reformas a fundo’ em torno de três vectores essenciais: a necessidade de diminuir a intervenção do Estado, promover ‘a modernização e desenvolvimento do País’ e ‘assegurar o êxito da integração na CEE’” (AFONSO, 1998, p. 179).

Cavaco Silva mantém-se no cargo de Primeiro Ministro por 10 anos (1985 - 1987; 1987 - 1991; 1991 - 1995); sucedeu-o António Guterres do PS, ocupando o cargo por duas

legislaturas (1995 - 1999; 1999 - 2002); depois José Manuel Durão Barroso do PSD pela Coligação CDS-PP (2002 - 2004)⁴¹, a mesma coligação que leva ao poder Pedro Santana Lopes (2004 - 2005)⁴² e, por fim, José Sócrates do PS (2005 - 2009; 2009 - 2011), em cujo primeiro mandato a PL 126/X foi apresentada à Assembleia da República. Todos os líderes acima referidos conduziram de forma diligente a Reforma do Estado em Portugal.

O processo de Reforma da Administração Pública, em Portugal, implantou aquilo que Santos (2005) chama “matriz da governação”. Para o autor, essa matriz se assenta no binómio inclusão/exclusão, muito embora o discurso aponte para práticas pautadas na cooperação e na inclusão.

Desde meados da década de 1990 que a governação se tornou a matriz política da globalização neoliberal. Trata-se de um modelo pautado nos primados da resolução de problemas, da autorregulação, das políticas compensatórias, do “fundamental” estabelecimento de parcerias e no fortalecimento de titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*).

Em Portugal, o processo de Reforma do Estado trabalhou a favor dos postulados da privatização, mercantilização e liberalização. Foi publicada uma série de normas que direcionaram as alterações, entre as quais destacamos a Lei nº 442, de 15 de novembro de 1991, que institui o Código de Procedimento Administrativo, com cinco objetivos (PORTUGAL, 1991):

- a) Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a actividade dos serviços;
 - b) Regular a formação da vontade da Administração, por forma que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas;
 - c) Assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam directamente respeito;
 - d) Salvar em geral a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos;
 - e) Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações.
- (PORTUGAL, 1991).

⁴¹ Renunciou ao cargo de Primeiro Ministro para assumir a Presidência da Comissão Europeia (CE) – permanecendo no posto por 10 anos –, o órgão executivo da União Europeia com sede em Bruxelas, Bélgica. A CE defende os interesses gerais da UE, sendo responsável pela elaboração de propostas de novos atos legislativos europeus e pela execução das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da UE. A nomeação de Durão Barroso para a presidência da CE indica, a nosso ver, a importância estratégica de Portugal no contexto da UE, afinal tratava-se de um país que, no processo de redemocratização, assumira os postulados socialistas. Temos aqui um objeto de pesquisa que pode revelar muito sobre as estratégias do grupo dominante fundamental para a manutenção da sua posição hegemônica no contexto da globalização ou mundialização do capital.

⁴² O Presidente da República, Jorge Sampaio, dissolve o Parlamento e convoca eleições antecipadas sob a justificativa de que havia falta de credibilidade do Governo liderado por Pedro Santana Lopes. Veja que, enquanto seu antecessor passa a administrar a CE, o Primeiro Ministro que o substituiu não se sustenta no cargo. Temos aqui mais um elemento para a análise a que fizemos menção na nota acima.

O legislador afirma, no Preâmbulo da Lei, que a intenção era regular a atuação de gestão pública da Administração. Veja que aparecem de forma explícita as questões da racionalização dos serviços, da regulação da Administração, da transparência na prestação de serviços e a desburocratização, elementos caros para a matriz da governação.

No ano de 1995, a OCDE emite um relatório em que consta uma lista de recomendações para a execução da Reforma,

[...] entre as quais avultavam a necessidade de uma intervenção na cultura organizacional vigente visando essencialmente a mudança de comportamentos de funcionários e dirigentes, a necessidade da aproximação ao cidadão, a consideração da abordagem radical seletiva como elemento estratégico de reforma, a importância de tornar visíveis as medidas de reforma cujos beneficiários pudessem ser os cidadãos, a importância do envolvimento político nas reformas, a necessidade da participação de atores exteriores à administração no processo de reforma como essencial para uma identificação de vícios e deficiências mais livre e descomprometida e, por fim, a tentativa de mentalizar os dirigentes do seu papel de agentes ativos de mudança (MADUREIRA 2015, p. 550).

Ainda neste documento a OCDE faz uma análise do processo de Reforma em Portugal, afirmando que esta trouxe

[...] melhoria da imagem do serviço público e a recuperação do seu prestígio, a dignificação dos funcionários públicos e o aumento das suas qualificações académicas e profissionais, a mudança atitudinal dos dirigentes e funcionários, a aproximação da administração aos cidadãos (evidenciando a transparência), a quebra das cadeias de comando centralizadas/autocráticas com delegação e descentralização da autoridade, a simplificação de regras e procedimentos e a passagem de um ambiente de trabalho dominado pelas regras para uma gestão flexível e motivada para o alcance de resultados (MADUREIRA, 2015, p. 549).

Esse documento comprova, a nosso ver, que o caminho trilhado pelo Governo atendia aos anseios e expectativas das OIs.

No ano de 1999, a Assembleia da República aprova o Decreto-Lei nº 135 (BRASIL, 1999), cujo escopo era estabelecer medidas para a “modernização da administração pública de acordo com os princípios da qualidade, da proteção, da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa” (RATO, 2013, p. 16).

A perspectiva adotada com o Decreto-Lei nº 135, de 22 de abril de 1999, levou ao estabelecimento da obrigatoriedade de os órgãos da administração pública, direta e indireta produzirem planos e relatórios anuais de atividade, o que favoreceu a introdução da “gestão

por objetivos”⁴³, favorecendo a implantação de um sistema para a avaliação dos servidores públicos, o SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública), instituído pela Lei nº 66-B, de 28 de dezembro de 2007 (PORTUGAL, 2007c), cujo foco estava na avaliação do desempenho: dos serviços; b) dos dirigentes; c) dos servidores públicos. A Lei estabeleceu um percentual a ser atingido para cada grupo de trabalhadores num processo avaliativo composto por nove etapas que englobavam a avaliação e a retroavaliação, quais sejam: a) planejamento do processo de avaliação e definição de objetivos e resultados a ser atingidos; b) realização da autoavaliação e da avaliação; c) harmonização das propostas de avaliação; d) reunião entre avaliador e avaliado para avaliação de desempenho; e) validação de avaliações e reconhecimento de desempenhos excelentes; f) apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária; g) homologação; h) reclamação e outras impugnações; i) monitorização e revisão dos objetivos. Assim, de forma expressa, a administração pública em Portugal assumia a orientação para resultados, outro elemento caro para a governação.

A fim de atingir os percentuais definidos na Lei 66-B/2007, o Governo passou a investir na formação profissional, com destaque ao papel desempenhado pelo Instituto Nacional de Administração (INA), cuja ação incluiu o desenvolvimento de “metodologias para a implementação, a monitorização e a avaliação do desempenho das instituições públicas, praticando ações de consultoria especificamente desenhadas para cada caso concreto” (RATO, 2013, p. 16).

A crise financeira de 2008 contribuiu, de certa forma, para a intensificação do processo de Reforma do Estado. A consequência mais direta da crise para Portugal foi a imposição da adesão ao “Pacto Estabilidade e Crescimento (PEC)”. Tratava-se de um protocolo de compromissos que os países da União Europeia deveriam elaborar regularmente com vistas a promover programas de estabilidade a fim de evitar déficits públicos superiores a 3% do PIB, bem como valores da dívida pública superiores a 60% do PIB, com previsão de multa para os Estados que não atingissem tais metas (MENEGUIN; BUGARIN, 2006).

Em Portugal, no âmbito do PEC, foi elaborada uma série de medidas, dentre as quais destacamos: a) Programa de Reestruturação da Administração Pública (PRACE);

⁴³ Modelo elaborado por Peter Drucker no final da década de 1950 e adotado amplamente pelos mais diferentes Estados nacionais, na década de 1990, no contexto da Reforma do Estado. Trata-se de um modelo de gestão com fulcro no planejamento e avaliação, em que são estabelecidas metas quantitativas a serem alcançadas pela organização em tempo determinado. Aqueles que não conseguem cumprir tais metas, por quaisquer motivos, são demitidos ou sofrem sanções. Aqueles que cumprem as metas recebem benefícios. A gestão por objetivos estimula a competitividade no ambiente de trabalho impossibilitando uma ação cooperativa.

b) reestruturação da rede pública escolar; c) enxugamento de postos de atendimento da polícia; d) alteração no plano de carreiras e de remunerações dos funcionários públicos; e) migração do sistema de proteção social dos trabalhadores da administração pública para o sistema de proteção social dos trabalhadores do setor privado.

A seguir, apresentamos um resumo das ações empreendidas no processo de Reforma desde o início do ano 2000.

Quadro 4: Principais reformas estruturais da administração pública central portuguesa ao longo da primeira década do século XXI

Reformas estruturais	Descrição das reformas
Reorganização do Estado Lei no 3/2004 Lei no 4/2004	Novo enquadramento legal para permitir a reorganização do Estado e da AP.
Programa de Reestruturação da Administração Pública Central (Prace) Resolução do Conselho de Ministros no 39/2006	Objetivo de redução em 25% do número de estruturas e de cargos dirigentes na AP, assim como de criação de novos estatutos para 430 organismos.
Mobilidade especial Lei no 53/2006 Lei no 64-A/2008 Lei no 12-A/2008	Promoção da mobilidade dos funcionários entre organismos públicos.
Vínculos, carreiras e Remunerações Lei no 12-A/2008 Novo estatuto funcionários públicos Lei no 59/2008	O novo estatuto do funcionário apresenta um sistema de posições remuneratórias e um regime de emprego mais próximos do existente no setor privado. Transformação de 1715 carreiras em 3 carreiras gerais. Progressões e promoções baseadas na avaliação do desempenho. Facilitação do “despedimento” se houver uma situação de extinção do posto de trabalho.
Avaliação de desempenho e gestão por objetivos Lei nº 66-B/2007	Definição de um sistema integrado de avaliação de desempenho para a administração pública (Siadap) que avalia organizações, hierarquias e funcionários.
Novo estatuto disciplinar Lei nº 58/2008	Simplificação e maior celeridade nas punições por causas disciplinares.
Revisão dos benefícios sociais dos funcionários públicos Lei nº 4/2009	Convergência tendencial entre os sistemas de assistência social e de saúde dos funcionários públicos e dos trabalhadores do setor privado.
Novo estatuto de aposentação Lei nº 52/2007 Lei nº 11/2008	Convergência dos direitos dos funcionários públicos com os dos trabalhadores do setor privado.
Centralização da gestão de recursos e das compras públicas Decreto-Lei nº 37/2007	Centralização das compras públicas. Centralização da gestão dos recursos humanos e financeiros.

Fonte: Madureira (2015).

As ações acima listadas consolidaram o processo de Reforma em Portugal. Passados mais de vinte anos desde o início da implantação da doutrina neoliberal no Brasil, perguntaram-nos se vivemos uma *bellum omnia omnes*. Estamos convencidos de que

[...] se o ser humano fosse completamente desprovido da faculdade de sonhar, se não pudesse de vez em quando adiantar o presente e contemplar

em imaginação o quadro lógico e inteiramente acabado da obra que apenas se esboça em suas mãos, eu decididamente não poderia compreender o que leva o ser humano a empreender e realizar vastos e fatigantes trabalhos na arte, na ciência e na vida prática [...]. O desacordo entre o sonho e a realidade nada tem de nocivo, se cada vez que sonha o ser humano acredita seriamente em seu sonho, se observa atentamente a vida, compara suas observações com seus castelos no ar e, de uma forma geral, trabalha conscientemente para a realização de seu sonho (LENIN, 1988, p. 132).

Apesar da força do neoliberalismo em Portugal e no Brasil, vemos uma legião de homens e mulheres que se mantêm firmes na luta por um país menos excludente. No seio da Sociedade Civil, especialmente nos Movimentos Sociais⁴⁴, a “guerra de todos contra todos” foi substituída pela ação. Cada grupo, a seu modo, tem se mantido fiel às bandeiras que os sustentam.

1.2.2 Da Educação Superior

O ensino superior em Portugal tem mais de 700 anos de história. A primeira universidade foi criada por Dom Diniz no ano de 1290, em Lisboa, sendo transferida definitivamente para Coimbra em 1537⁴⁵. Trata-se da Universidade de Coimbra, uma das mais antigas do mundo.

Em 1911 foram fundadas pelo Estado as Universidades do Porto e de Lisboa, e em 1930 a Universidade Técnica de Lisboa, por integração de vários institutos já existentes. Em 1973 foram criadas quatro novas universidades públicas, a do Minho, a de Aveiro, a Nova de Lisboa e a de Évora. Pouco antes o Estado português reconheceu a Universidade Católica Portuguesa, criada pela Santa Sé. A este conjunto de instituições devem ser acrescentadas as escolas superiores militares, com origens mais antigas, e tendo como missão a formação de oficiais das Forças Armadas. [...] Nos anos posteriores a 1974, foram criadas outras universidades públicas, bem como um conjunto de institutos politécnicos públicos [...]. A partir de meados da década de 1980, foram criadas muitas universidades e outras escolas superiores por iniciativa de particulares (QUEIRÓ, 2017 p. 21-22).

Para Torgal (2000, p. 9), as universidades portuguesas carecem de um “projecto coerente e de uma definição clara da sua estrutura e dos seus objectivos, questão que se pode

⁴⁴ Sobre o protagonismo dos Movimentos Sociais, Santos (2005) conduz uma discussão acerca do movimento global de resistência contra a globalização neoliberal que ele denomina “globalização contra-hegemônica”, definida por ele como “o conjunto vasto de redes, iniciativas, organizações e movimentos que lutam contra as consequências económicas, sociais e políticas da globalização hegemônica e que se opõem às concepções de desenvolvimento mundial a esta subjacentes, ao mesmo tempo que propõem concepções alternativas” (SANTOS, 2005, p. 7).

⁴⁵ Esta instituição foi transferida para Coimbra e de volta a Lisboa duas vezes até a instalação definitiva no Paço das Escolas em Coimbra, em 1537. Ver Carvalho (2001).

dizer centenária” dada, talvez, à história da educação superior no país, que conduziu a formação neste nível de ensino de forma solitária até a Primeira República.

De acordo com Lima (2002), o modelo institucional predominante da educação superior em Portugal é

[...] marcado por dois traços constitutivos: por um lado a singularidade, lamentavelmente simbolizada pela existência solitária, durante séculos, da Universidade de Coimbra como a única instituição-organização no panorama nacional, e, por outro lado, mesmo depois da existência desta com outras organizações universitárias portuguesas, pela profunda dependência do poder central, cujo apertado controlo político administrativo garantiu em boa parte a estabilidade de um determinado modelo de universidade e retardou, quanto pôde, a emergência de uma crise institucional (LIMA, 2002, p. 92).

O cenário da educação superior em Portugal viria a ser alterado a partir da Revolução de 25 de abril ou “Revolução dos cravos”; significativas transformações na educação superior foram produzidas. Talvez a mais significativa tenha sido a promulgação da Lei nº 108, de 24 de setembro de 1988, em cujo artigo 3º define as universidades portuguesas como sendo “pessoas colectivas de direito público e gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar” (BRASIL, 1988). A autonomia universitária estava consagrada na lei, todavia, na prática, esse *status* não foi plenamente alcançado, uma vez que, no pós-25 de abril, a universidade abriu-se à democracia, entretanto oscilando entre o centralismo e o neoliberalismo (TORRALBA, 2000).

No processo de reforma da educação superior se estabeleceu uma agenda orientada, marcadamente, para a privatização. No período entre 1987 e 1992, no início do processo de reforma do Estado, o setor privado cresceu 250%, enquanto o setor público amargou o índice de 40% (LIMA, 2002).

Assistiu-se, a partir de 1987, à proliferação de universidades particulares e cooperativas, à perda de prestígio da universidade pública e à emergência de um novo modelo institucional, denominado gerencialista. Este “não acompanha nenhuma revolução política, nem surge investido de legitimidade jurídica; antes acompanha o sinal dos tempos e encontra suas bases de legitimação nos imperativos de modernização dos sistemas educativos em geral e das universidades em particular” (LIMA, 2002, p. 95).

A emergência do modelo gerencialista de educação superior em Portugal sinaliza para a instauração da hegemonia do modelo neoliberal nas políticas educacionais. A partir de então, as ações do Governo, seguindo uma tendência mundial, tendem a priorizar os valores da economia de mercado em franca oposição aos princípios socialistas assentes na Constituição de 1976, a esta altura já bastante reformada.

A partir de 1991, no segundo mandato de Cavaco Silva, do PSD, inicia-se uma nova fase da reforma educativa em Portugal, quando

[...] os pressupostos que passam nesse período a orientar a política educativa são, todavia, mais fáceis de identificar ideologicamente. As ressonâncias neoliberais são agora mais claras, parecendo apontar para o desinvestimento na educação pública a ser compensado pela introdução da qualidade e pelo aumento da eficiência no sistema. Todavia, sem que se deixe de falar em democratização [...] (AFONSO, 2000, p. 21-22).

A partir desse período, nos governos que se seguiram, o objetivo da ação governamental seria tornar o sistema de ensino superior mais competitivo e atrativo, promovendo mudanças principalmente no que se refere à comparabilidade das qualificações oferecidas pelas IES e à mobilidade de estudantes e professores no âmbito do “Processo de Bolonha”. Este se constitui numa

[...] política pública transnacional, pois ultrapassa as fronteiras territoriais de um Estado clássico (abrange a Europa ampliada, atingindo mais de quatro dezenas de diferentes países), ou seja, trata-se de uma meta política pública dirigida, em última instância, por um meta-Estado, a União Europeia, com vistas a regular um meta-campo social, o campo universitário/científico europeu (AZEVEDO, 2008, p. 253-254).

O chamado “Processo de Bolonha” tem seu marco inaugural em 1998 quando os ministros da Educação da França, Alemanha, Itália e do Reino Unido, reunidos em Paris, com o compromisso de harmonizar a emissão de graus acadêmicos, celebram a “Declaração de Sorbonne”⁴⁶. A partir desse evento, várias reuniões se sucedem – nas cidades de Bolonha (1999), Berlim (2003), Praga (2001), Bergen (2005) e Londres (2007) –, com vistas a consolidar um sistema europeu de educação superior.

O desdobramento destas ações impactou a política educacional dos países e criou uma dinâmica destinada a coordenar as transformações nacionais em um movimento continental abrangente. Mesmo assim o Processo de Bolonha não foi subordinado a nenhuma organização supranacional. O procedimento de implantação de mudanças era de responsabilidade da política educacional de cada país. Permanecendo uma margem de autonomia para a configuração de cada sistema de ensino superior (NEVES, 2011, p. 182).

Induzidas pelos postulados do “Processo de Bolonha”, as políticas públicas para a educação superior, em Portugal, passaram a estimular a competição interinstitucional, induzindo um ambiente de mercado na educação superior.

Em 2000, foi apresentada à Assembleia da República a Proposta de Lei nº 22/VIII, que tratava da organização e ordenamento do ensino superior cujo escopo centrou-se

⁴⁶ Cujo conteúdo se embasava nos estudos de uma comissão presidida por Jacques Attali. Ver Attali (1998).

na necessidade de se proceder à reorganização e racionalização da rede de estabelecimentos e de cursos de ensino superior e definir a natureza dos subsistemas universitário e politécnico (Lei nº 26, de 23 de agosto de 2000). Decorrente deste debate elaborou-se o “Plano para a Educação Superior 2003-2006”, em que a avaliação institucional, que aparece juridicamente pela primeira vez em 1994, ganha centralidade, culminando com a apresentação da PL 126/X em 2007 (PORTUGAL, 2007a).

No ano de 2005, o Governo português elaborou o “Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008”, um documento de políticas que visava responder aos desafios colocados pela economia e pela sociedade globalizada. Neste, o compromisso do Estado com

[...] o Ensino Superior [está na] qualificação das novas gerações para as exigências do espaço europeu. Conseguir melhor relevância social e cultural e uma maior ligação ao mercado de trabalho para as formações superiores e melhorar a sua qualidade, [ainda] atrair mais pessoas para frequentá-las e assegurar as melhores condições para concluí-las com êxito.

Neste contexto, o processo de Bolonha é uma oportunidade de diversificação e de autonomia responsável de Universidades e Politécnicos, não de uniformização, muito menos de centralismo burocrático. A questão central é a comparabilidade de formações diferentes para efeitos de reconhecimento internacional e de mobilidade, e de transparência da melhoria efectiva da qualidade das formações. Deste modo, o papel regulador e avaliador do Estado deverá ser reforçado a par da autonomia das instituições. No actual quadro internacional é imperativo que todo o nosso sistema de ensino superior, público e privado, universitário e politécnico seja avaliado internacionalmente de forma independente, transparente e exigente, à luz de padrões internacionais, de modo a ser possível a reorganização necessária da rede actual à luz dos desafios do futuro (PORTUGAL, 2005, p. 33).

No bojo dessas discussões o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) aprovou o documento “A Universidade Pública Portuguesa – Reflexão para uma política de desenvolvimento” (CRUP, 2009). Nesse documento são identificadas a necessidade de reforma do sistema de ensino superior, bem como as linhas prioritárias de reforma.

Em 2004, toma posse o XVII Governo Constitucional, que insere em seu Programa de Governo a prioridade de reformar o sistema de educação superior que englobará:

- (a) a rede de instituições e suas unidades orgânicas;
- (b) a rede de cursos de graduação e de pós-graduação, sujeitando-os a requisitos comuns de qualidade;
- (c) a reforma das instituições de ensino superior em todas as suas dimensões, entre as quais a reforma do sistema de governo das IES em que se reforce a autonomia

administrativa, financeira e patrimonial, com estabelecimento dos mecanismos de controle e prestação de contas;

(d) a proliferação de instituições e cursos sem relevância social com o fito de obstaculizá-la;

(e) a política de vagas no ensino público a fim de alterá-la; e

(f) a adequação da oferta de vagas dos cursos.

Por fim, o Programa apresentava o compromisso do Governo em investir na avaliação das instituições de educação superior.

Procuramos ilustrar neste capítulo a reforma da educação superior em Portugal com vistas à compreensão do processo de construção do sistema nacional de avaliação desse nível de ensino e posterior proposição de uma agência nacional de regulação.

2 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO: DUAS FACES DA MESMA MOEDA?

“[...] avaliação da educação superior é um dos temas mais complicados e complexos, tanto para quem se dedica à teoria quanto para quem se envolve em sua prática. Essa complexidade advém do fato de que não há consensos sobre avaliação em geral e tampouco existem muitos acordos sobre o que seja hoje a educação superior e, sobretudo, quais são as suas funções mais importantes na sociedade. Questões epistemológicas, éticas, ideológicas, políticas, culturais, técnicas e de outras naturezas imprimem complexidade a esse fenômeno”.

(José Dias Sobrinho)

As concepções acerca da avaliação em educação foram sendo aperfeiçoadas e complexificadas década a década. No âmbito da sociologia da educação,

[...] poderemos concluir que existem, fundamentalmente, duas formas de abordagem referentes à problemática da avaliação educacional: uma delas, que poderíamos designar por sociologia implícita da avaliação, traduz-se num conjunto de referências e análises sobre a avaliação, dispersas e fragmentadas em trabalhos cujo objecto genérico é a educação escolar; uma outra, que poderíamos chamar de sociologia explícita da avaliação, constitui o resultado de diversos esforços teóricos e empíricos, intencionalmente estruturados em torno da avaliação enquanto objecto (exclusivo ou central) de investigação (AFONSO, 2009, p. 15).

No caso da discussão conduzida aqui, trabalhamos com a sociologia explícita da avaliação já que nosso interesse ao abordar a temática da avaliação educacional é o de estudar seus usos e desdobramentos no contexto da Reforma do Estado e da educação superior nos dois países estudados.

Na perspectiva sociopolítica, a avaliação pode ser “compreendida como um ato que se dá em um contexto sociocultural, historicamente situada, transformadora e um ato que implica posicionamento e provoca uma consequência” (SOUZA, 2012, p. 241). Nesse sentido, partindo da discussão posta no capítulo anterior, onde buscamos contextualizar o ambiente histórico mais amplo da reforma do Estado e da educação superior, discorreremos a seguir sobre os conceitos e significados da avaliação educacional com vista à compreensão do processo de construção do sistema nacional de avaliação da educação superior brasileiro e português e o, conseqüente, desenho da política para a criação de uma agência de regulação para o setor.

Dentre as diversas perspectivas para reflexão e análise sobre a avaliação em educação, neste texto trabalhamos com aquela voltada para as instituições universitárias, seus cursos e programas.

Compreendendo que a avaliação carrega consigo a problemática sempre plural dos valores, e, então, da ética e da cultura, e que a educação superior tem igualmente um sentido fortemente social, portanto, também, ético, cultural e político, podemos entender que essa relação é cruzada de concepções de mundo e interesses bastante diferenciados (SOBRINHO, 2004, p. 704).

Dessa forma, as práticas envolvendo a avaliação não são neutras, e o mesmo ocorre com relação à educação superior. Em ambas as esferas há presentes visões de mundo, de homem e de sociedade explícitas ou não. Nesse sentido, entendemos que as funções e uso da avaliação institucional devem ser compreendidas no contexto mais amplo da reestruturação do modo de produção capitalista e da divisão internacional do trabalho, fundamentalmente porque tais mudanças impactaram fortemente as instituições de educação superior tanto em países centrais como semiperiféricos e periféricos do sistema-mundo.

Os processos de acreditação/avaliação para garantia de qualidade na educação superior começaram a se desenvolver nos anos de 1980, na Europa, com a criação de sistemas nacionais de avaliações externas e agências em diversos países europeus (França, Holanda, Dinamarca), inspirados nos modelos de acreditação que haviam sido desenvolvidos pelas instituições de educação superior nos Estados Unidos como uma forma de auto-regulação, desde finais do século XIX (BARREYRO 2018, p. 8).

No contexto analisado nesta pesquisa, a avaliação e a regulação dos sistemas de educação superior assumem a dimensão de controle, por parte do Estado, sobre o produto das atividades desenvolvidas pelo setor educacional, também “como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado” (AFONSO, 2009, p. 50).

A partir de 1995, depois de o AGCS ter definido a educação como serviço comercial, a avaliação da educação superior passa a ser pensada numa dimensão mais ampla, inserindo creditações regionais, a meta-acreditação de agências e/ou redes de agências de acreditação e a elaboração de diretrizes ou guias de “boas práticas” de acreditação (internacionais, regionais ou nacionais) (BARREYRO, 2018).

Na América do Sul, citamos como exemplo o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos Universitários (MEXA)⁴⁷ e o Sistema de Acreditação Regional de

⁴⁷ Inserido no Plano Operacional do Setor Educacional do Mercosul como política pública regional de certificação de qualidade de cursos de graduação e excelência acadêmica.

Cursos Universitários do Mercosul (ARCU-SUL)⁴⁸, e o trabalho desenvolvido pela ENQA⁴⁹, na Europa.

Podemos afirmar que a avaliação da educação superior se constitui numa temática complexa, talvez porque não haja consenso sobre o papel e a função da avaliação em geral, tampouco sobre o que seja, neste momento histórico, a educação superior e suas funções na sociedade. “Como fenômenos sociais, educação superior e avaliação sofrem mudanças e cumprem papéis dinâmicos, respondendo às demandas que lhes são feitas nas mais diversas circunstâncias históricas” (SOBRINHO, 2004, p. 706).

Segundo Rothen (2006, p. 120), “a história da avaliação das instituições segue duas vertentes: a da emancipação e a da regulação”.

A vertente emancipatória se materializa no modelo educativo ou formativo, em que a finalidade principal é contribuir com o aprimoramento da qualidade do trabalho produzido pela instituição avaliada. A ênfase aqui está na análise qualitativa e no incentivo ao envolvimento de todos os segmentos que compõem a comunidade na construção e consecução do projeto pedagógico institucional. Trata-se de uma perspectiva participativa e democrática de prática avaliativa. Aqui a avaliação se constitui num recurso de intervenção política, ética e pedagógica que supõe uma apurada análise da realidade das instituições universitárias. Nesses termos essa prática possibilita um processo de reflexão sistemática, metódica, organizada e intencional. Noutras palavras, um voltar-se para si mesma, com um olhar também para fora e para longe, vislumbrando o efeito, as consequências do quanto, do quando, do que, do como, do porquê, do para que se está fazendo esse tipo de ensino.

Avaliar as IES no âmbito do paradigma emancipatório favorece, a meu ver, a consecução de um projeto de educação que pode levar à autonomia do ser do educando (FREIRE, 2002). Também possibilita uma reflexão acerca da identidade da instituição, sobre os caminhos que tem seguido e os resultados que tem alcançado com o projeto pedagógico que está sendo executado naquele momento. Assim, a avaliação pode contribuir para que os homens e mulheres, sujeitos do processo, assumam um compromisso ético e político na construção da qualidade institucional.

⁴⁸ Resultado do acordo entre os Ministros da Educação da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile. O sistema executa a avaliação e a acreditação de cursos de graduação através da Red de Agencias Nacionales de Acreditación no âmbito do Setor Educativo do MERCOSUL.

⁴⁹ Trata-se de uma organização criada em 2000 que representa organizações de garantia de qualidade dos países membros do Espaço Europeu de Educação Superior (EHEA). Essa agência é responsável pela promoção da cooperação europeia no domínio da garantia da qualidade no ensino superior.

[...] seria ingênuo pensar que a avaliação é apenas um processo técnico. Ela é também uma questão política. Avaliar pode se constituir num exercício autoritário do poder de julgar, ou, ao contrário, pode se constituir num processo e num projeto em que o avaliador e avaliado buscam e sofrem uma mudança qualitativa (GADOTTI, 1999, p. 7-8).

Gadotti (1999) apresenta acima, de forma precisa, o limite paradigmático entre a avaliação enquanto emancipação e enquanto regulação no campo educacional.

Na vertente regulatória, a principal finalidade da avaliação é garantir o cumprimento das regras de funcionamento estabelecidas pelo Estado para o sistema. Esse modelo tem como principal característica a ênfase na análise quantitativa. Dos resultados dela, no contexto aqui analisado, advêm atos regulatórios.

No campo econômico, a Regulação é entendida como um “conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado” (DI PIETRO, 2003, p. 209). Logo, essa atividade se materializa nas diferentes formas de intervenção do Estado⁵⁰ nas atividades econômicas, seja na esfera pública, seja na privada, a fim de controlar e orientar o mercado ou proteger o interesse público.

A dimensão regulatória da avaliação, por outro lado, pode ser utilizada por grupos de interesse para colocá-la a serviço do mercado, transformando, assim, a educação numa mercadoria na medida em que cria *rankings* e estimula a competitividade, e não a colaboração e a parceria entre as IES ou no interior delas. Passa-se a buscar melhores resultados considerando os critérios e indicadores dos programas externos de avaliação institucional.

No âmbito da relação avaliação/regulação, deve haver um espaço bem definido para ambas; caso contrário, elas podem ser confundidas. Nesse sentido, caso a concepção de avaliação aponte para uma linha de punição e controle, a sua interface com a regulação será intensa, podendo haver uma junção de ambos os processos (MENEZES, ROBL; SILVA, 2006, p. 94).

Admoestam-nos as autoras quanto ao limite tênue que existe entre os paradigmas avaliativos que estão sendo aqui apresentados. Dada essa proximidade, não raro eles podem ser confundidos ou cindidos sem que aquele que se vale deste instrumento tenha consciência.

A seguir, conduzimos a discussão no sentido de compreender quais foram os caminhos adotados na construção de um sistema nacional de avaliação da educação superior no Brasil e em Portugal.

⁵⁰ Pela via da edição de regras, pela garantia de sua aplicação e a punição de infrações seriam as três funções inerentes à regulação.

2.1 Do SINAES e da CNAVES: no labirinto de Creta à procura do “fio de Ariadne”

O desenho da política de avaliação e regulação da educação superior no Brasil e em Portugal foi construído a “duas mãos” desde meados da década de 1980. De um lado, os técnicos que atuam no interior da administração pública, intelectuais, professores e membros de organizações da sociedade civil e, de outro, os *expertises* a serviço do BM e OCDE, cuja incumbência é elaborar diretrizes que, na maioria dos casos, se transformam em políticas públicas.

O ato de avaliar carrega em sua essência uma dimensão política capaz de pôr à vista o projeto educacional daqueles que o executam ou recomendam. Assim, elementos que favoreçam a crítica e/ou análise a este devem ser, sob o nosso ponto de vista, o escopo das pesquisas neste campo.

Neste capítulo resgatamos o processo de construção e implantação do SINAES e da CNAVES num movimento de busca pelo “fio de Ariadne”.⁵¹

2.1.1 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

À semelhança do Labirinto de Creta, o processo de construção e depois consolidação do sistema nacional de avaliação da educação superior no Brasil foi se expandindo de forma que sua estrutura, seus diferentes instrumentos, indicadores e procedimentos acabam por trazer dificuldades àqueles que adentram esse universo sem ter em mãos o “fio de Ariadne”.

Estudos acerca das políticas públicas de avaliação das instituições de educação superior brasileiras têm sido conduzidos há, pelo menos, três décadas. Isso põe à disposição dos investigadores na atualidade uma miríade de artigos, livros, teses, dissertações e relatórios de pesquisa que embasam e sustentam os estudos nesse campo.

No transcurso dos últimos trinta e cinco anos no Brasil, tivemos diferentes momentos que levaram à construção e consolidação do sistema nacional de avaliação da educação superior.

Considerando que essa investigação se centra na análise da política e para utilizar termos próprios desse campo, podemos falar em três etapas bem delimitadas do processo de construção de um sistema nacional de avaliação da educação superior. A primeira diz respeito

⁵¹ Mecanismo utilizado por Ariadne, filha do Rei Minos, para ajudar Perseu, o herói grego, movimentar-se no interior do Labirinto de Creta e sair dele após matar o Minotauro (OVÍDIO, 2007; STEPHANIDES, 2004).

à formação da agenda (1983-1992), quando uma preocupação crescente com a situação em que se encontravam as universidades brasileiras mobilizou atores sociais ligados às universidades, associações de classe e científicas. Numa segunda etapa, tivemos o processo de formulação de políticas (1993-1995) em que efetivamente propostas para políticas públicas de avaliação foram construídas no cadinho da sociedade civil e política, bem como das universidades. Na terceira fase, dá-se a implementação e a consolidação da política, a partir de 1995, quando instrumentos e mecanismos de avaliação de cursos e a criação de *rankings* nacionais são instituídos pelo MEC num primeiro momento e, num segundo, a partir da lei do SINAES, se implanta definitivamente um sistema nacional de avaliação (ALMEIDA JÚNIOR, 2002).

No Brasil, a avaliação das instituições de educação superior passa a fazer parte, de forma sistemática, da preocupação de atores ligados ao Governo e às universidades no final da década de 1970 quando a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) implanta um programa de avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Nesse mesmo período, experiências pioneiras no âmbito da avaliação institucional das universidades são realizadas na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (PAUL; RIBEIRO; PILATTI, 1992).

A partir da década de 1980 esse tema passa a fazer parte da agenda do Governo Federal, quando uma série de ações são empreendidas com o fito de implementar um programa de políticas públicas voltado para a avaliação de instituições e cursos de graduação.

Os processos de elaboração da política para avaliação de cursos e das instituições universitárias, a nosso ver, sofreram forte influência da circulação internacional de ideias e da importação-exportação intelectual propiciada, de início pelos acordos celebrados, na década de 1960, entre o Governo Brasileiro e o dos Estados Unidos da América, cuja finalidade era viabilizar a cooperação técnica entre os dois países, materializados na assessoria para planejamento do sistema de ensino, particularmente do ensino superior (MELLO, 2014).

A agência norte-americana United States Agency for International Development (USAID) e o MEC trabalharam em conjunto no âmbito daquilo que ficou conhecido como Acordos MEC/USAID, celebrados em 1965 e 1967.⁵²

Como parte dos protocolos celebrados entre os dois países constava a circulação de *policy makers*, especialistas em educação, intelectuais, técnicos do governo, professores

⁵² A este respeito ver Alves (1968); Cunha (2007a); Germano (2005).

universitários entre algumas instituições de ensino e/ou pesquisa, esferas governamentais e organismos internacionais, a fim de viabilizar a colaboração técnica e

[...] teve papel central na acomodação de idéias e práticas que, se sugeridas [...] não pareciam estranhas para esse grupo de interlocutores nacionais, co-autores e também propositores de idéias. Muitas vezes eles convergiam e reforçavam argumentos, e outras eles até antecipam [...] alguns elementos, diagnósticos, valores e crenças disseminados nos discursos desse organismo. A passagem dessas pessoas por algumas instituições chama a atenção, ainda, para o papel dessas no fornecimento de interlocutores, com um certo perfil específico (MELLO, 2014, p. 7).

É patente o fato de os Acordos MEC/USAID significarem o alvorecer da influência externa sobre as políticas públicas educacionais no Brasil. Mais tarde, o Grupo Banco Mundial, por meio de suas agências, passa a atuar de forma sistêmica e abrangente. Tal influxo se expressa tanto nos documentos produzidos pelos organismos internacionais, como já dito, quanto pela assunção dos princípios e postulados daqueles pelos atores sociais, políticos, dirigentes, técnicos, *expertises* e pela *intelligentsia* nacionais.⁵³

Sob o nosso ponto de vista, quando analisamos a questão da imposição de políticas, por organismos internacionais, aos Governos dos países periféricos e semiperiféricos do sistema mundial, faz-se mister considerar, também, em que medida o olhar dos intelectuais e dos responsáveis pela implementação de políticas e programas de governo está contaminado, favorecendo a hegemonia das ideias dos organismos internacionais. Importante ressaltar a importância daqueles atores, cuja postura revela autonomia intelectual em relação aos ideais externos. No período analisado nesta pesquisa encontramos sujeitos em ambos os grupos.

No que tange ao processo de construção de um sistema nacional de avaliação e regulação da educação superior no Brasil, podemos afirmar que esta, também, sofreu influência dos organismos internacionais, quer seja direta, quer seja indireta.

De acordo com Sguissardi (1997, p. 55), quando da implantação de um sistema nacional de avaliação da educação superior, a fim de

[...] justificar a adoção de processos avaliativos recorre-se [...] a argumentos como: a) o absoluto consenso que haveria na comunidade universitária quanto à sua importância (sem qualquer referência ao tipo de avaliação, a quem se solicita, para que finalidade etc.); b) as atividades universitárias ‘não podem mais ser desenvolvidas a qualquer custo’; c) sem avaliação não se pode ‘conhecer a relevância social dos objetivos propostos, bem como a eficácia, o impacto e a eficiência das ações realizadas’; d) a necessidade de ‘romper a entropia interna das universidades’.

⁵³ Ver Mello (2014).

Isso demonstra seu caráter calcado nos princípios de racionalização, eficiência e produtividade característicos de documentos emanados por organismos internacionais.

Nossa intenção aqui não é apresentar em detalhes os procedimentos que culminaram com a implementação do SINAES, mas indicar aspectos que consideramos centrais para a análise aqui posta.

Na etapa da formação da agenda, na década de 1980, ainda no Regime Militar, é constituído o “Grupo Gestor” (formado por membros pesquisadores e técnicos do MEC), cuja tarefa era debater as condições em que se encontravam as universidades brasileiras a fim de buscar uma solução.⁵⁴ Do processo, resultou o documento nominado “Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)”, cuja proposta centrava-se no questionamento acerca do

[...] conhecimento produzido [pela universidade], levando em conta o contexto sócio-econômico no qual estaria inserida a IES. Assim, pretendia desvendar como estariam sendo concretizados os objetivos de cada IES, bem como sua articulação com o uso de recursos, com as determinações externas e as relações políticas internas. Outros assuntos que seriam indagados:

- a qualidade do ensino, a ênfase dada à formação do cidadão e do profissional;
- a relação da pesquisa com o ensino, a importância dada à pesquisa básica e aplicada, bem como sua vinculação às necessidades sociais e empresariais;
- a extensão e a prestação de serviços e a assistência comunitária e sua relação com as atividades de ensino e pesquisa; e
- as atividades administrativas e sua influência no ensino e a pesquisa, os recursos materiais, assim como as representações e aspirações do público acadêmico e não acadêmico e a dimensão política que perpassa por todas essas atividades (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 134).

É o primeiro documento de políticas públicas em que aparece o termo *avaliação* voltada para as instituições, cursos e programas de graduação.⁵⁵ No âmbito do PARU, propunha-se verificar a gestão, produção/disseminação de conhecimentos com base nos dados institucionais coletados com a participação da comunidade universitária e da sociedade civil. Dado o formato do programa, ele se configurou como um programa de pesquisa, e não de avaliação das instituições, cursos e programas como os temas na atualidade. Ademais sua vigência foi curta, o que impediu que se levassem a termo os objetivos do programa, deixando milhares de questionários sem tabulação, bem como estudos institucionais sem o devido tratamento (CUNHA, 1997).

⁵⁴ Essa ação do Governo decorreu debates no interior do Conselho Federal de Educação (CFE).

⁵⁵ Sob a responsabilidade da CAPES, a avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* inicia em 1976. Foi exatamente essa experiência que suscitou a criação do PARU. Ver Cunha (1997).

No limiar da “Nova República”⁵⁶, o Presidente eleito Tancredo Neves, no seu discurso de posse, considerando o sentimento de crise na universidade brasileira, anunciou a intenção de criar uma comissão para estudar e formular propostas que pudessem contribuir com a resolução dos problemas enfrentados pelas instituições universitárias (BRASIL, 1985).

Em meados de 1985 é criada a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES) com a tarefa de reunir elementos com o objetivo de oferecer subsídios para a definição de uma política para a educação superior. O grupo foi composto por vinte e quatro membros constituído por professores universitários e da educação básica, empresários, sindicalistas e estudantes.

Após seis meses de longo e amplo debate, a Comissão apresentou o relatório intitulado *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira* (BRASIL, 1985). Nesse documento são listados os princípios sobre os quais a “nova política” deveria estar assentada. São eles: a) responsabilidade do poder público em assegurar a manutenção e expansão do ensino público; b) adequação à realidade do país; c) diversidade e pluralidade; d) autonomia e democracia interna; e) democratização do acesso; f) valorização do desempenho das instituições universitárias pela via de maiores investimentos financeiros; e g) eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais. Com base nesses fundamentos, a Comissão apresenta a proposta organizada em seis itens (BRASIL, 1985).

No relatório, a Comissão apresenta uma lista de recomendações, dentre as quais consta a avaliação do desempenho da educação superior devido à existência, “no Brasil, [de] uma crescente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação do ensino superior” (BRASIL, 1985, p. 52).

A avaliação institucional figuraria como uma espécie de controle social sobre as atividades universitárias: os recursos financeiros seriam distribuídos de acordo com o desempenho institucional resultante dos processos avaliativos para as instituições públicas; o critério de eficiência seria utilizado para as instituições privadas definirem onde investir; a avaliação seria elemento definidor para a escolha da universidade por parte dos alunos. Dessa forma, a indicação é pela implantação de um sistema de avaliação de cursos, de alunos, de professores, da organização didático-pedagógica, dos servidores técnico e administrativos e de carreiras que deviam ficar a cargo do Conselho Federal de Educação, cujas funções deveriam ser reestruturadas a fim de assumir “a missão de tomar a iniciativa e dar

⁵⁶ É o período que se seguiu ao fim do Regime Militar no Brasil.

legitimidade e respeitabilidade aos processos de avaliação que venham a ser desenvolvidos” (BRASIL, 1985, p. 59).

Talvez antecipando as possíveis críticas que a proposta poderia receber,

[...] a Comissão levantava duas questões que a avaliação das IES poderia acarretar: a) o controle social não iria ferir a autonomia universitária? b) quem teria a legitimidade para realizar esse controle? Para a primeira questão, a Comissão deu uma resposta evasiva, a saber, a autonomia não significaria que o Estado e a Sociedade pudessem isentar-se de participar do processo educacional e que seria importante a participação exógena. De certa forma, a Comissão deu como solução para o problema o próprio fato que gerou a dificuldade. Em relação à segunda questão, sem sinalizar para uma resposta categórica, a Comissão sugeriu que a avaliação pela comunidade científica e acadêmica é que seria a mais ampla e legítima. No sentido de apontar para a solução sem a propor definitivamente, a Comissão levantou os vários agentes que poderiam realizar a avaliação, a saber: a) auto-avaliação, b) agentes governamentais, c) avaliação pela comunidade profissional, d) avaliação por agências independentes. Após explicitar de forma sumária as vantagens e desvantagens de cada uma das opções, a Comissão concluiu que todas elas eram parciais e poderiam complementar-se. Finalmente, que caberia ao CFE, ‘a agência de avaliação’, iniciar e conduzir o debate sobre a implantação da avaliação. Além da discussão sobre quem a realizaria no relatório da Comissão Nacional, foi apresentada uma lista de diversos instrumentos de avaliação da educação superior (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 132).

Note-se que muito antes da criação das agências reguladoras no Brasil, o relatório da Comissão propõe que um órgão seja responsável pela avaliação permanente do sistema brasileiro de educação superior.

Em novembro de 1985, o relatório é entregue ao então Ministro da Educação, Sr. Marco Maciel. Imediatamente foi criado um grupo interno no MEC com a função executiva de elaborar uma proposta de Reforma Universitária. Assim, é instalado o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), composto por cinco técnicos.

Os trabalhos do Grupo Executivo tiveram como ponto de partida o documento elaborado pela Comissão. Sucedeu-se uma ampla discussão, participaram do processo instituições de classe, da sociedade civil, docentes, pesquisadores e culminou-se com a apresentação de um relatório e dois anteprojetos de lei – um que propunha a Reforma das Universidades Públicas e outro que reformulava as funções do CFE; ambos foram arquivados sem que houvesse qualquer discussão.

De acordo com o relatório da GERES, a avaliação institucional deveria “contemplar duas vertentes básicas: a da avaliação do desempenho institucional e da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Embora intimamente relacionados, esses dois

enfoques na realidade são complementares e se utilizam de parâmetros distintos” (BRASIL, 1986, p. 9).

O processo avaliativo começaria pelas instituições federais de ensino superior e se estenderia progressivamente às demais instituições do sistema, definição essa justificada pela necessidade de dar prioridade ao controle social na utilização dos recursos públicos. Na proposta elaborada pelo GERES, a avaliação seria realizada pela SESu/MEC. O CFE exerceria a função normativa com base nos resultados das avaliações.

A avaliação, na visão do GERES, teria a função primordial de controlar a qualidade do desempenho da Educação Superior, especialmente a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão. Assim nessa lógica, o financiamento da educação superior cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado tem em relação ao privado (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 145).

Devido a questões conjunturais da época, a proposta foi arquivada; todavia, a importância para o desenho da política de avaliação da educação superior no país é significativa (CUNHA, 2001; SOBRINHO, 2002).

No início da década de 1990, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (ANDIFES) elaborou uma proposta para a implementação de um programa de avaliação das universidades brasileiras. O documento é entregue ao MEC; logo em seguida, é instituída a Comissão Nacional de Avaliação (CNA) com a tarefa de propor o “sistema brasileiro de avaliação”. Os trabalhos foram coordenados pela SESu e contaram com a participação de diferentes setores ligados à academia.⁵⁷

Dos trabalhos da CNA resultou o “Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras: Uma Proposta Nacional”, cujo conteúdo constituiria o “Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras” (PAIUB) (BRASIL, 1994).

O Documento Básico estava organizado em duas partes: uma teórica e outra com orientações para a implantação do processo avaliativo. No que tange à metodologia, abarcava-se pelo menos quatro grandes dimensões e grupos de variáveis, dentre os quais: condições técnicas de funcionamento da IES; características do perfil do egresso; aspectos pedagógicos; e a inserção dos acadêmicos em atividades de extensão, pesquisa e culturais.

⁵⁷ Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), Fórum dos Pró-Reitores de Graduação, Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum dos Pró-Reitores de Extensão e Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração (BRASIL, 1993).

Logo no início do relatório, os princípios sobre os quais a avaliação das instituições universitárias se assentaria, são apresentados. São eles:

- aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos;
- reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados;
- envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional (BRASIL, 1993, p. 5).

Note-se o caráter democrático e participativo da proposta em que a avaliação tinha um caráter pedagógico no processo de desenvolvimento da instituição. Tratava-se de um programa que englobava as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão das IES onde a avaliação seria realizada, considerando as seguintes premissas: 1. Globalidade; 2. Comparabilidade; 3. Respeito à identidade institucional; 4. Não punição ou premiação; 5. Adesão voluntária; 6. Legitimidade; 7. Continuidade.

A operacionalização do PAIUB aconteceu sob a coordenação de uma Comissão Nacional de Avaliação, assessorada por um Comitê Técnico Assessor composto por especialistas com a tarefa também de avaliar os projetos encaminhados pelas IES. O programa também contou com a participação de associações de dirigentes das universidades e de representantes do governo vinculados à SESu.

Em cada universidade, a avaliação aconteceria em três fases, a saber: Avaliação Interna, Avaliação Externa e Reavaliação. Fundamentalmente, buscava-se auxiliar as IES a instituir uma cultura de avaliação que levaria a um processo contínuo de melhoramento do desempenho acadêmico e de prestação de contas à sociedade. Os resultados do programa funcionariam como uma ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento das atividades de cada instituição de educação superior.

Duas particularidades do PAIUB merecem destaque aqui: o fato de possuir dotação financeira própria e a livre adesão das instituições ao programa. Bastava manifestar interesse e encaminhar um projeto observando o roteiro constante no Documento Básico.

Em que pese a adesão das instituições de educação superior ao PAIUB ser voluntária, quase a totalidade delas aderiu ao programa. Uma das explicações para o fenômeno, segundo Sobrinho (2002), se deve ao modelo avaliativo proposto, que, além de ter sido construído coletivamente com a participação ativa da comunidade universitária nacional, apresentou-se adaptado à cultura das universidades brasileiras.

O PAIUB sofreria forte revés a partir de 1995 quando uma sequência de atos normativos⁵⁸ instituiriam a regulação na educação superior como política de Estado.

Nesse novo cenário, o programa foi reformulado, recebendo o nome de PAIUB 2000. Não obstante, as etapas da avaliação permaneceram as mesmas do PAIUB, acrescentou-se uma matriz metodológica⁵⁹ cuja função era garantir condições para comparabilidade entre cada estágio da “evolução institucional”. Também foi acrescida uma nova fase quando os relatórios das IES seriam avaliados pelo Comitê Assessor do PAIUB 2000. Este emitiria um parecer conclusivo classificando-o em: excelente, bom, satisfatório, não satisfatório e crítico. As instituições avaliadas pelo Comitê receberiam uma espécie de selo de qualidade denominado “Padrão de Qualidade – PAIUB 2000”, que seria considerado nos processos de renovação do reconhecimento dos cursos e do credenciamento das instituições.

A nova proposta para avaliação das instituições de educação superior recebeu uma saravada de críticas e acabou não sendo implementado. No ano de 2000, o Comitê Assessor foi dissolvido e, com ele, o programa de avaliação. Entendemos que isso se deveu ao redirecionamento das políticas públicas para a educação, decorrente da Reforma do Estado. No âmbito desta, a avaliação e a regulação sobre as atividades das instituições de educação superior, públicas e privadas, toma uma dimensão expressiva, ocupando significativo espaço nas políticas públicas para o setor.

Como já explicitado, a alteração do modelo de administração do Estado empreendida desde meados da década de 1990, quando o neoliberalismo passa a direcionar as ações dos governos nas três esferas da federação – federal, estadual e municipal –, provoca uma mudança significativa no cenário econômico, político e social nacional. Neste

[...] os fenômenos crescentes de mercantilização, fragmentação, transnacionalização da educação superior tornam ainda mais importantes os processos de avaliação e impõem aos Estados a crescente responsabilidade de assegurar que a educação de qualidade, como bem público, seja acessível a todos. As funções de controle e regulação são prerrogativas dos Estados. Nos últimos anos, a avaliação vem tendendo a perder seu caráter educativo de diagnóstico e melhora, relacionando-se mais com as metas políticas e econômicas dos governos e adquirindo a função de controlar a eficiência e produtividade das instituições educacionais. Instalou-se como tecnologia de

⁵⁸ No Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, estabelecem-se procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior (BRASIL, 1996b); o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, regulamenta o Sistema Federal de Ensino dando ênfase às instituições privadas de educação superior (BRASIL, 1997d); e a Portaria MEC nº 302, de 07 de abril de 1998, normatiza o procedimento de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior (BRASIL, 1988).

⁵⁹ Esta matriz foi desenvolvida no âmbito do programa de avaliação na Universidade Federal Fluminense (UFF).

vigilância e controle sobre rendimentos de estudantes e professores, portanto, sobre os produtos das instituições (SOBRINHO, 2010, p. 217).

No contexto apresentado acima emerge aquilo que Guy Neave denominou *evaluative state* ou Estado-avaliador:

O Estado-avaliador tem como objetivo essencial assegurar a mobilização contínua do sistema de ensino superior por meio da avaliação periódica de sua produtividade, seu desempenho e sua utilização de recursos públicos. Em suma, trata-se de um constructo altamente dinâmico. Portanto, se quisermos perceber plenamente a importância das mudanças que o Estado-avaliador ensejou, precisamos acompanhar atentamente seu aspecto dinâmico (NEAVE, 2012, p. 676).

Afonso (2013) avança nessa discussão quando afirma haver, na contemporaneidade, três fases do chamado Estado-avaliador. A primeira se caracteriza pelo controle e supervisão dos governos nacionais sobre a ação das instituições de ensino. Numa segunda fase, programas internacionais, como o Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO), passam a ser uma espécie de referência na definição do escopo e rumo das políticas nacionais para o setor de ensino superior. Na terceira fase, que o mesmo autor designa de pós-Estado-avaliador, a avaliação transforma-se num instrumento de maior radicalização da mercantilização da educação superior, por indução de acordos voltados para o livre comércio e para a transformação da educação em mercadoria, como os promovidos pela OMS.

No Brasil, as políticas públicas para a avaliação das instituições universitárias corresponderiam à primeira e segunda fases, sendo que a privatização e fusão de muitas universidades (algumas já cotadas em bolsa) indicam estarmos a caminhar também para a fase do pós-Estado-avaliador.

A primeira fase inicia-se em 1995 com a implantação do Exame Nacional de Cursos (ENC) e da Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação (ACO) – avaliações conduzidas pelas Comissões de Especialistas de Ensino (CEE) da SESu, para autorizações e reconhecimento de cursos e para credenciamento e credenciamento das IES. Inicia-se aqui a fase de implementação das políticas públicas de avaliação da educação superior.

O ENC, também conhecido popularmente como “Provão”, se apresentou como instrumento de avaliação do ensino de graduação de caráter administrativo e político utilizado como ferramenta para os processos de regulação das instituições públicas e privadas de educação superior: reconhecimento, credenciamento, credenciamento ou descredenciamento de instituições e cursos.

No período de 1995 a 2003, os resultados das avaliações do ENC foram utilizados como indicador da eficácia das instituições de educação superior. Ressalte-se que esse exame apresentava o produto do desempenho dos alunos de graduação por meio de uma prova aplicada aos formandos, cujo resultado era apresentado numa escala organizada em cinco níveis (A, B, C, D, E), cujo resultado era registrado no histórico escolar do aluno.

A consequência mais expressiva do ENC, a nosso ver, foi a institucionalização de *rankings* entre as instituições de ensino; dessa forma, consolidou-se a tradição de classificá-las em “melhores” e “piores” do país sem qualquer crítica. O próprio INEP divulgou os resultados de uma análise⁶⁰ que comprovava a inexistência da avaliação; ficou patente o fato de que um conceito “A” não necessariamente significava resultados melhores do que um conceito “E”.

Os processos de avaliação e regulação, nesse novo cenário, são executados de acordo com o Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. No artigo 17 dispunha:

A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo as seguintes ações:

I - avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP;

II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:

- a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
- b) plano de desenvolvimento institucional;
- c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
- d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
- e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;
- f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
- g) programas e ações de integração social;
- h) produção científica, tecnológica e cultural;
- i) condições de trabalho e qualificação docente;
- j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas; e

l) os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação; e

III - avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

- I - organização didático-pedagógica;

⁶⁰ Ver Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004.

II - corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III- adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso; e

IV - bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

§ 2º As avaliações realizadas pelo INEP subsidiarão os processos de recredenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores (BRASIL, 2001).

Os resultados desse processo classificavam as instituições nos seguintes conceitos: muito boas (CMB), boas (CB), regulares (CR) ou insuficientes (CI). Aqui também os *rankings* entre as IES e IFES estavam presentes.

Com a posse de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, outros rumos foram dados aos processos de avaliação das instituições de educação superior brasileiras.

No período de 2004 a 2010, foi promulgado um conjunto de normas com vistas a estruturar um sistema nacional de avaliação e regulação da educação superior no Brasil. Os mais significativos são:

- a) Lei nº 10.861 de 24 de abril de 2004 – Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, 2004c);
- b) Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 – Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino (BRASIL, 2006);
- c) Portaria Normativa nº 40, de 29 de dezembro de 2010 – 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 (BRASIL, 2010b).

Em 2003, foi nomeada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) cuja tarefa era “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e

elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados [...]” (BRASIL, 2003, p. 9).

Após um ano⁶¹, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, instituiu o SINAES – regulamentado pela Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004 – com vistas a instituir no país um sistema de avaliação capaz de combinar uma perspectiva formativa e emancipatória (BRASIL, 2004c). O fulcro da política era melhorar a qualidade de ensino e regular a expansão do ensino superior por parte do Estado. A fim de coordenar e supervisionar as ações no âmbito do SINAES, foi criada a CONAES, um órgão colegiado composto por um representante do INEP, um da CAPES, três representantes do Ministério da Educação⁶², um representante do corpo docente das instituições de educação superior, corpo docente e do corpo técnico-administrativo; por fim, cinco membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

Em sua formulação inicial, o SINAES se baseia numa concepção de avaliação e de educação global e integradora. Mais que um simples instrumento isolado, busca construir um sistema nacional de avaliação da Educação Superior. Um sistema se realiza como uma ideia básica e integradora que se materializa em determinadas práticas articuladas entre si, com a finalidade de produzir efeitos e alcançar objetivos coerentes e consistentes. Para ser realmente um sistema de avaliação, 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 (SOBRINHO, 2010, p. 208).

Todo processo avaliativo no âmbito do SINAES foi organizado a partir de dez dimensões: missão e plano de desenvolvimento institucional; políticas relacionadas ao ensino, pesquisa, cursos de graduação, pós-graduação e extensão; responsabilidade social da instituição; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal; administração e organização institucional; infraestrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos estudantes; e sustentabilidade financeira.

O ENC foi substituído pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), aplicado inicialmente aos ingressantes e concluintes dos cursos de graduação organizados por áreas de conhecimento. Acerca deste exame, assim dispõe a Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004c):

⁶¹ Todo o percurso de elaboração da proposta está contido no livro “SINAES: da concepção à regulação”, publicado pelo INEP em 2004.

⁶² Sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior.

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1º O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

§ 2º O ENADE será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4º A aplicação do ENADE será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP de todos os alunos habilitados à participação no ENADE.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

§ 11. A introdução do ENADE, como um dos procedimentos de avaliação do SINAES, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

A partir de 2008, os resultados do ENADE, a divulgação pelo MEC do CPC e do IGC fortaleceram o sistema de *rankings* entre a IES e IFES no Brasil, favorecendo, assim, entre outros elementos, a criação de um “mercado” educacional onde as “boas” e “más” instituições eram definidas com base nos resultados do INEP, sem qualquer crítica, por exemplo, ao modelo matemático utilizado para a definição das notas.

Os procedimentos avaliativos, neste formato, incluíam duas dimensões: a autoavaliação⁶³ e a avaliação externa⁶⁴, e resultaram na aplicação de conceitos em uma escala com cinco níveis (1, 2, 3, 4 e 5) a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. A partir do resultado dos processos avaliativos é outorgado às instituições o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), o Índice Geral de Cursos (IGC) e Conceito de Curso (CC).

O CPC é calculado a partir dos resultados do ENADE e por fatores que consideram a titulação dos professores, o regime de trabalho, recursos didático-pedagógicos, infraestrutura e instalações físicas. O conceito é um indicador preliminar da situação dos cursos de graduação no país. O IGC é calculado a partir da avaliação *in loco* do curso pelo INEP e pode confirmar ou modificar o CPC.

A necessidade de avaliação *in loco* para a renovação do reconhecimento dos cursos é determinada pelo CPC: cursos que obtiverem CPC 1 e 2 serão automaticamente incluídos no cronograma de avaliação. Os cursos com conceito igual ou maior que 3 podem optar por transformar o CPC em CC e, assim, não receber comissão avaliadora.

Já o IGC sintetiza em um único indicador a qualidade de todos os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* de cada universidade, centro universitário ou faculdade do país. No que se refere à graduação, é utilizado o CPC dos cursos, e no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota da CAPES, que expressa os resultados da Avaliação dos Programas de Pós-graduação. Esse indicador pode ser confirmado ou alterado pelo Conceito Institucional (CI), que é composto a partir da avaliação *in loco* do curso pelo MEC.

Quando os resultados das avaliações se mostrarem insatisfatórios, a Lei determina a celebração de um protocolo de compromisso entre a instituição de educação superior e o MEC. Nesse documento, a IES ou IFES deve conter um diagnóstico objetivo das condições da instituição, os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas, um cronograma indicando os prazos e metas para o cumprimento de ações e a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

⁶³ A execução da atividade de autoavaliação ficou a cargo de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), criada em todas as instituições avaliadas. Nesta deve ser garantida a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, sendo expressamente vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos. Outro elemento importante é a garantia de atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição.

⁶⁴ Para a execução desta atividade foi constituído um banco de dados.

Findo o prazo de um ano, uma nova comissão avaliadora verificaria o cumprimento do acordo. Caso sejam consideradas insuficientes as ações empreendidas, a instituição pode sofrer as seguintes sanções: suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação, cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos e advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior. Essas penalidades são aplicadas pelo órgão do MEC responsável pela regulação e supervisão da educação superior, sendo garantido o direito de ampla defesa e do contraditório, nos termos da CF de 1988 (BRASIL, 2006).

Depois de oito anos desde a promulgação da Lei 10.861/2004, o Governo Federal apresenta o PL 4.372, de 31 de agosto de 2012, com vistas à criação do INSAES, num movimento de redefinição do marco avaliativo, conforme veremos no próximo capítulo (BRASIL, 2012a).

2.1.2 Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES)

No que tange ao processo de construção do sistema nacional de avaliação da educação superior em Portugal, a jornada começa com a publicação da Lei nº 46, de 14 de outubro de 1986, que estabelece as Bases do Sistema Educativo (LBSE) (PORTUGAL, 1986b). Essa lei estabeleceu que o ensino superior devia ser objeto de avaliação sistemática, abrindo espaço para a elaboração da política de avaliação desse nível de ensino já na década de 1990.

Em Portugal, o ensino superior está organizado em dois sistemas: o universitário, composto por universidades públicas e privadas, e o politécnico, composto pelos institutos politécnicos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5: Número de universidades e instituições politécnicas

Natureza	UNIVERSIDADE		POLITÉCNICA	
	Universidades	Outras escolas (não integradas)	Institutos Politécnicos	Outras escolas (não integradas)
Público	14	5	5	16
Privado	13	35	2	60
Total	27	40	17	76

Fonte: OCDE (2006).

O acesso ao ensino superior está sempre sujeito ao número limitado de vagas fixadas por cada instituição. No país, cada instituição de ensino superior determina os critérios

de seleção, bem como a nota mínima para os candidatos. Essa seleção tem em conta as notas dos exames nacionais e específicos obtidos no Ensino Secundário e outras Faculdades (de acordo com o campo de estudos). Os graus oferecidos pelo sistema de ensino superior português são: 1º Ciclo: Licenciatura (3 a 4 anos de estudo); 2º Ciclo: Mestrado (1 a 2 anos); 3º Ciclo: PhD (3 ou 4 anos).

No que diz respeito aos objetivos da educação superior, a LBSE dispõe:

[...] assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomente o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica (PORTUGAL, 1986, Artigo 11, §3º).

Já para o ensino politécnico é:

[...] proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais (PORTUGAL, 1986, Artigo 11, §4º).

A distinção entre esses dois sistemas de Ensino Superior é tênue, uma vez que ambos abordam uma formação cultural e técnica que habilite os estudantes para o exercício prático de suas atividades profissionais.

No que tange ao processo de elaboração e implantação da política de avaliação das IES portuguesas, o CRUP teve papel preponderante, uma vez que administrou os conflitos que surgiram quando da discussão do PL apresentado pelo Governo atuando decisivamente em prol da promulgação da Lei nº 38, de 21 de novembro de 1994, que estabelece as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições do ensino superior e definiu as regras para a aferição da qualidade do ensino oferecido pelas instituições portuguesas (PORTUGAL, 1994).

De acordo com a Lei nº 38/94, o sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de educação superior objetiva avaliar a qualidade do desempenho científico e pedagógico das instituições de ensino superior levando em consideração:

- a) O ensino, designadamente as estruturas curriculares, o nível científico, os processos pedagógicos e as suas características inovadoras;
- b) A qualificação dos agentes de ensino;
- c) A investigação realizada;
- d) A ligação à comunidade, designadamente através da prestação de serviços e da acção cultural;
- e) O estado das instalações e do equipamento pedagógico e científico;
- f) Os projectos de cooperação internacional (PORTUGAL, 1994).

Veja-se que aparecem aqui as dimensões *ensino, pesquisa, extensão e internacionalização*; este último se constituirá no mais forte elemento para justificar a criação da agência de regulação, já no âmbito do “Processo de Bolonha”.

Quanto aos resultados da avaliação, a lei dispõe no caso deles serem positivos:

- a) Reforço do financiamento público;
- b) Estímulo à criação de novos cursos ou desenvolvimento de cursos existentes;
- c) Reforço do apoio a actividades de investigação científica;
- d) Celebração de planos de desenvolvimento, com vista à correcção das disfunções e das disparidades encontradas no processo de avaliação (PORTUGAL, 1994).

E, no caso dos resultados da avaliação continuada das instituições de ensino superior, se negativos:

- a) Redução ou suspensão do financiamento público quando as instituições não aplicarem as recomendações;
- b) Suspensão do registo de cursos, no ensino universitário público;
- c) Revogação da autorização de cursos, no ensino superior politécnico público;
- d) Revogação da autorização de funcionamento de cursos ou de reconhecimento de graus, no ensino superior não público (PORTUGAL, 1994).

A dimensão regulatória da avaliação fica patente quando a lei trata dos resultados. Veja-se que há benefícios e sanções a serem administrados pelo Governo com base no produto do processo avaliativo. Ressaltamos que os princípios sobre os quais as instituições foram avaliadas foram: autonomia e imparcialidade da entidade avaliadora; participação das instituições avaliadas; participação de docentes e discentes e publicidade dos relatórios de avaliação, como uma forma, a nosso ver, de responsabilizar a comunidade universitária.

O processo avaliativo foi realizado por comissões de especialistas de reconhecido mérito, titulares do grau de doutor. Também foram designados peritos das comissões externas de avaliação pessoas de reconhecido mérito no ensino e na investigação científica, nacionais ou estrangeiras, também pessoas de reconhecido mérito cultural, artístico ou empresarial, de acordo com a natureza das actividades avaliadas. A lei vedou a designação de docentes e os investigadores da instituição avaliada; titulares de órgãos ou funcionários da mesma e pessoas que tivessem parentesco com titulares de órgãos ou docentes das instituições avaliadas. No que diz respeito ao custeio do processo avaliativo, este ficou a cargo das instituições quando da realização da autoavaliação, enquanto a avaliação externa foi financiada pelo Ministério da Educação e pelas instituições de ensino superior e regime de coparticipação (FELIX; BERTOLIN; POLIDORI, 2017).

Para conduzir o processo avaliativo foi criado, através do Decreto-Lei nº 205 de 11 de julho de 1998⁶⁵, o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES). Aqui a abrangência do processo avaliativo foi estendida aos dois sistemas de ensino superior (PORTUGAL, 1998).

Como resultado do processo de amadurecimento do programa de políticas avaliativas foi publicada a Lei nº 38, de 16 de agosto de 2007 (PORTUGAL, 2007d). Ela reestruturou o sistema de avaliação do ensino superior organizando-o em três dimensões: a *autoavaliação*, a *avaliação externa* e a *meta-avaliação*. Destas, a primeira dimensão se encontrava prevista na lei anterior, passando a contar com critérios claramente definidos. No que tange à *avaliação externa*, definiu-se critérios com o objetivo de estreitar as relações entre as instituições internacionais. Por fim, a *meta-avaliação*, que obriga todas as IES a uma avaliação internacional promovida pelo Governo. Para a execução desta, foi criada uma instituição específica, a “Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior”, constante do artigo 11 da Proposta de Lei nº 126/X⁶⁶, encaminhada à Assembleia da República em 09 de abril de 2007 (PORTUGAL, 2007a), objeto de análise no próximo capítulo.

2.2 O INSAES e a A3ES

A título de elucidação, no Brasil as políticas públicas (*public policy*) para a educação superior, a partir da década de 1990, são gestadas e implantadas sob os auspícios de organismos internacionais, marcadamente o BM. Já em Portugal, elas foram fortemente influenciadas por aquilo que se convencionou chamar de Processo de Bolonha, desencadeado pela Declaração de Bolonha⁶⁷.

No contexto contemporâneo, a educação superior vem passando por enormes transformações em meio à globalização e ao advento da sociedade da informação. Podem-se citar, como exemplos de significativo impacto social, as mudanças que ocorrem na China e na Índia, mas uma verdadeira revolução se deu na Europa, transformando sistemas consolidados de ensino superior. [...] Responsável por estas mudanças foi a persistente disposição dos governos nacionais de seguirem as orientações do que se convencionou chamar de ‘Processo de Bolonha’ (NEVES, 2011, p. 181).

⁶⁵ Posteriormente revogado pela Lei nº 38, de 16 de agosto de 2007 (PORTUGAL, 2007d).

⁶⁶ A iniciativa de propor uma nova lei, em Portugal, cabe aos Deputados, cidadãos e ao Governo. No primeiro e segundo caso, trata-se de um Projeto de Lei e, no terceiro caso, Proposta de Lei, conforme o art. 119, nº 1, do Regimento da Assembleia da República.

⁶⁷ Documento resultante de uma reunião realizada na cidade de Bolonha na Itália em 1999.

A fim de garantir a consecução dos postulados da Declaração de Bolonha, definiu-se que seriam realizadas conferências ministeriais bianuais: Praga 2001, Berlim 2003, Bergen 2005, Londres 2007 e Lovaina 2009, Budapeste e Viena 2010, e Bucareste 2012. Nestas, o tema da avaliação aparece no

Comunicado de Bergen [que] destacou os elementos relativos à ‘garantia da qualidade’ da educação superior europeia, tendo os ministros decidido adotar as propostas de Associação Europeia para a Garantia da Qualidade da Educação Superior (ENQA, 2005) relativas aos ‘standards’ e às ‘orientações’ a que deverão passar a obedecer as avaliações promovidas pelas agências nacionais e internacionais, as quais, de resto, virão a integrar um registro europeu de agências de garantia da qualidade, o qual exigirá, por sua vez, a meta-avaliação e a meta-acreditação das próprias agências (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 12).

A partir de 2005, os países signatários da Declaração de Bolonha passaram a estruturar um novo sistema de regulação e avaliação da educação superior. Pouco a pouco, nos anos que se seguiram, vários outros países da UE foram aderindo ao processo.

A seguir, trataremos dos PLs que ensejaram a criação das agências nacionais no Brasil e em Portugal, INSAES e A3ES respectivamente.

2.2.1 O Instituto Nacional de Avaliação da Educação Superior (INSAES)

O foco da discussão neste item está no processo da política para a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) no Brasil, com o fito de identificar a Relação de Forças estabelecidas que levou à hegemonia de um grupo. Buscamos desvelar os interesses que este defendeu e os mecanismos pelos quais sobrepujou os demais grupos na relação entre força e consenso. Para tanto, a identificação e análise das arenas políticas e sociais, também a relação entre o discurso e a ação dos atores, se constituirão o substrato da discussão aqui posta.

Mister ressaltar que o resultado da disputa entre consenso e força determina os postulados e ideias hegemônicos no processo da política. Temos aqui um estudo acerca da Relação de Forças entre os diversos grupos na sociedade civil e política em disputa pela definição do escopo e rumo da política pública de avaliação e supervisão da educação superior no Brasil. “Estamos pues ante un panorama lleno de ‘poderes’ en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos” (LINDBLUM, 1991, p. 7).

Em se tratando de uma investigação que tem como objeto a análise da política de avaliação e regulação, um dos enfoques possíveis é aquele que visa oferecer subsídios para a compreensão mais ampla das arenas onde estas são gestadas, bem como para desvelar os interesses dos grupos que a sustenta.

O INSAES passou a compor a pauta do Congresso Nacional no segundo quartil do ano de 2012, quando os Ministros da Fazenda, Educação e Planejamento – Guido Mantega, Aloizio Mercadante e Miriam Aparecida Belchior, respectivamente –, por meio da EMI nº 00199/2012 MP MEC MF (BRASIL, 2012b), enviam à Presidente da República uma proposta de Projeto de Lei (PL)⁶⁸ que o criaria. Imediatamente, a Chefe do Executivo Federal o envia à Câmara dos Deputados por meio da Mensagem 398, e este recebe o número 4.372/2012. Tem início o processo legislativo⁶⁹.

Trata-se de uma agência reguladora cuja tarefa é proceder às ações de avaliação e supervisão das instituições de educação superior públicas e privadas, também a certificação de entidades beneficentes que atuaram na área da educação superior e básica. Veja que o papel do Estado é alterado: ele passa a fiscalizar o exercício da “prestação dos serviços educacionais” de instituições públicas e privadas.

O PL encaminhado a que nos referimos acima consta de vinte e dois itens que justificam a proposição. Entre eles, o primeiro que julgamos relevante para os objetivos deste texto aponta para a prioridade dos últimos governos: o investimento em educação. Afirmam que investir na primeira etapa da escolarização obrigatória demanda investimentos na educação superior porque o fortalecimento dos cursos de licenciatura gera “um ciclo virtuoso onde o incremento na qualidade do ensino básico capacita os alunos a ingressar nos cursos superiores” (BRASIL, 2012a, p. 02).

No item cinco da EMI nº 00199/2012 consta uma referência à ênfase nas políticas do MEC com vistas à expansão da educação superior de qualidade, bem como para a inclusão e democratização do acesso ao ensino superior. Cita também o compromisso do Governo com o processo de expansão das instituições de educação superior, seus cursos e vagas, sustentadas

⁶⁸ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>.

⁶⁹ Trata-se de uma sequência de ações realizadas pelos órgãos do Poder Legislativo; neste caso, a Câmara dos Deputados. De acordo com o art. 59 da Constituição Federal de 1988, o Processo Legislativo engloba a apreciação e votação de Emendas à Constituição (PEC), Leis Complementares (PLP), Leis Ordinárias (PL), Decreto Legislativo (PDC), Resolução (PRC), Medidas Provisórias (MPV), além de outros tipos normativos dispostos nele. No que tange às regras gerais atinentes ao processo de elaboração legislativa, há um capítulo específico para a matéria na Constituição; trata-se do Título IV, Capítulo I - Do Poder Legislativo. Já as regras específicas de tramitação de projetos estão dispostas nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ambos formam o Congresso Nacional.

por melhorias nos processos de controle de qualidade decorrente de ações integradas entre avaliação, regulação e supervisão das IES e IFES. Nesse momento, citam a SERES, a secretaria fruto do processo de reestruturação do MEC.

8. A criação da SERES está vinculada ao cumprimento da Diretriz IV – melhoria da qualidade do ensino – do Novo PNE e a Metas 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta – e 13 – Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores, respectivamente (BRASIL, 2012b, p. 02).

Logo a seguir há menção à importância da criação desta instituição com base nos seguintes argumentos.

9. Em que pese o importante passo dado pela criação da SERES, o desafio imposto ao MEC de atingir e manter elevado padrão de qualidade na educação superior ainda requer profundas alterações da atual estrutura do Ministério. É necessário o aprimoramento e atualização das estruturas de gestão, processos e sistemas de informação, para que se obtenha efetividade nas ações destinadas à qualidade vis-à-vis a ampliação quantitativa da rede de instituições de ensino e cursos por ela oferecidos e às necessidades da população e objetivos estratégicos do governo federal, o que implica na necessidade de uma ampliação significativa dos recursos humanos e financeiros disponíveis para o cumprimento das atribuições institucionais de avaliação, regulação e supervisão da educação superior (BRASIL, 2012b, p. 2).

Vê-se neste item o principal objetivo para a proposição em tela: a preocupação dos proponentes com a manutenção da qualidade da educação superior.

O primeiro movimento na busca do atendimento aos desafios acima citados foi reestruturar o regimento do MEC; assim, é criada a SERES por meio do Decreto nº 7.840, de 16 de maio de 2011, que dispõe:

Art. 26 - À Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior compete:

I - planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE;

II - autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância;

III - exarar parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância;

IV - supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância, com vistas ao cumprimento da legislação educacional e à indução de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior, aplicando as penalidades previstas na legislação;

- V - estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão da educação superior, presencial e a distância em consonância com o ordenamento legal vigente;
- VI - estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior;
- VII - gerenciar sistema público de informações cadastrais de instituições e cursos de educação superior;
- VIII - gerenciar sistema eletrônico de acompanhamento de processos relacionados à regulação e supervisão de instituições e cursos de educação superior;
- IX - manter e atualizar o catálogo dos cursos superiores de tecnologia;
- X - propor as ações de concepção e atualização dos referenciais e das diretrizes curriculares dos cursos superiores de graduação;
- XI - propor referenciais de qualidade para a educação a distância, considerando as diretrizes curriculares da educação superior e as diversas tecnologias de informação e comunicação;
- XII - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral;
- XIII - gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação, e decidir sobre a certificação; e
- XIV - gerenciar, planejar, coordenar, executar e monitorar ações referentes a processos de chamamento público para credenciamento de instituições de educação superior privadas e para autorização de funcionamento de cursos em áreas estratégicas, considerando as necessidades do desenvolvimento do País e a inovação tecnológica (BRASIL, 2011).

Parte das incumbências que eram da Secretaria de Educação Superior (SESu), da Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) e da extinta Secretaria de Educação a Distância (SEED) são transferidas para a nova secretaria.

Por meio do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, também as atividades de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), na área de educação, passaram a compor as atribuições da SERES (BRASIL, 2012d).

A título de ilustração, de acordo com o Relatório de Gestão da SERES⁷⁰ referente ao exercício 2012, foram expedidos 10.620 atos de regulação, ainda a instauração de 426 procedimentos de supervisão, que tiveram como finalidade a apuração de irregularidades ou deficiências na oferta de cursos (BRASIL, 2013a).

Por fim, o documento alude ao comprometimento da capacidade operacional do Ministério para a execução das atividades de avaliação, regulação e supervisão da educação superior devido ao déficit de servidores frente ao volume de processos. No ano de 2013, havia

⁷⁰ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/transparencia?id=20309>

setenta e dois servidores na SERES. Estes foram responsáveis por 10.366 atos regulatórios publicados somente no ano de 2012 (BRASIL, 2013b).

O quadro apresentado acima demonstra o comprometimento da SERES em cumprir suas funções. Então, foi apresentado ao Congresso Nacional um projeto de lei que cria o INSAES, o qual recebeu o número 4.372 na Câmara dos Deputados, em 31 de agosto de 2012. Ele é composto de 49 artigos dispostos em 6 capítulos e 7 Anexos (BRASIL, 2012a).

O PL em tela trata de aspectos administrativos, técnicos e burocráticos do Instituto, como a estrutura básica, o quadro de pessoal e de direção, o plano de carreira, cargos e salário (PCCS), o patrimônio e os recursos financeiros necessários para a implantação e manutenção do órgão, as tabelas de vencimentos e de incentivos do INSAES.

A nova unidade jurisdicionada terá estatuto jurídico de autarquia federal de direito público, vinculada ao MEC, com sede e foro no Distrito Federal e tendo por finalidade supervisionar e avaliar IES e cursos do Sistema Federal de ensino segundo as diretrizes do MEC e do Plano Nacional de Educação (PNE).

De acordo com o PL, o INSAES deverá atuar na Regulação, Supervisão e Avaliação da educação superior pública federal e privada em atividade no país; terá a incumbência de autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos superiores e de Acreditar Instituições e seus cursos; também de credenciar e recredenciar Instituições de Educação Superior; produzir e divulgar informações educacionais; constituir, gerir, manter e divulgar dados do cadastro de cursos e instituições credenciadas; aplicar as penalidades e instrumentos previstos na legislação, inclusive decretar intervenção em IES; designar interventor, descredenciar IES e designar IES pública para a guarda do acervo acadêmico de instituições descredenciadas; ainda credenciar Entidades e renovar a concessão do CEBAS e supervisionar sua regularidade; responsabilizar-se-á também pela aprovação prévia das aquisições, fusões, cisões, transferências de mantença, unificação de mantidas ou descredenciamento voluntário de Instituições de Educação Superior do sistema federal de ensino; por fim, terá a incumbência de se articular com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais por meio de cooperação técnica e financeira.

Como se trata de um PL de iniciativa da Presidente da República, foi definido o “Regime de Prioridade” para sua tramitação. Dessa forma, passou pelas Comissões de Educação e Cultura; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, seguindo o seguinte caminho:

Quadro 6: Tramitação do PL 4.372/2012

31/08/2012	PLENÁRIO - Apresentação do Projeto de Lei n. 4372/2012, pelo Poder Executivo
05/09/2012	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Distribuição às Comissões de Educação e Cultura; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.
12/09/2012	Recebimento pela Comissão de Educação e de Cultura (CEC) .
18/09/2012	Designado Relator, Dep. Waldenor Pereira (PT-BA) na CEC.
18/10/2012	Foram apresentadas 81 emendas ao projeto na CEC.
22/11/2012	Apresentação do Requerimento n. 6404/2012, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE) solicitando a apreciação do PL pelas Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).
17/12/2012	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados indefere o REQ n. 6404/2012, tendo em vista a distribuição haver sido feita nos termos regimentais.
21/12/2012	Apresentação do Requerimento n. 6630/2012, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE), requerendo reconsideração da decisão do Presidente da Casa que indeferiu o Requerimento nº 6.404/2012.
05/02/2013	Apresentação do Requerimento de Redistribuição n. 6681/2013, pelo Deputado Izalci (PSDB-DF), requerendo a revisão do despacho proferido para a tramitação do PL nº 4.372, de 2012, a fim de que a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) se manifestem quanto ao mérito da proposição.
04/03/2013	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados indefere o REQ n. 6681/2013 eis que a matéria versada na proposição desborda dos campos temáticos das Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Seguridade Social e Família.
06/03/2013	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados indefere o REQ n. 6630/2012, vez que a distribuição se deu nos termos regimentais.
10/04/2013	PLENÁRIO - Apresentação do Requerimento n. 7492/2013, pelos Deputados Anthony Garotinho, na qualidade de Líder do PR; André Figueiredo, Líder do PDT; André Moura, Líder do PSC; Arthur Lira, Líder do PP; Dr. Carlos Alberto (PMN-RJ); Eduardo Cunha, Líder do PMDB; Eduardo Sciarra, Líder do PSD; Jovair Arantes, Líder do PTB; e Rubens Bueno, Líder do PPS, que requer urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 4.372/2012.
23/05/2013	Comissão de Educação (CE) - apresentação do Parecer do Relator n. 1 CE, pelo Deputado Waldenor Pereira (PT-BA).
05/06/2013	Comissão de Educação (CE) - Apresentação do Parecer do Relator n. 2 CE, pelo Dep. Waldenor Pereira.
05/06/2013	Comissão de Educação (CE) - Discussão da Matéria: Dep. Pedro Uczai (PT-SC), Dep. Izalci (PSDB-DF), Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) e Dep. Jean Wyllys (PSOL-RJ). Vista conjunta aos Deputados Alice Portugal, Fátima Bezerra, Izalci e Pedro Uczai.
05/06/2013	Comissão de Educação (CE) - Apresentação do Parecer do Relator n. 3 CE, pelo Dep. Waldenor Pereira.
12/06/2013	Comissão de Educação (CE) - Parecer com Complementação de Voto, Dep. Waldenor Pereira (PT-BA). Discussão da Matéria: Dep. Alex Canziani (PTB-PR), Dep. Izalci (PSDB-DF), Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), Dep. Glauber Braga (PSB-RJ), Dep. Chico Alencar (PSOL-RJ), Dep. Waldir Maranhão (PP-MA), Dep. Waldenor Pereira (PT-BA), Dep. Alice Portugal (PCdoB-BA), Dep. Newton Lima (PT-SP), Dep. Fátima Bezerra (PT-RN) e Dep. Jean Wyllys (PSOL-RJ). Aprovado o Parecer com Complementação de Voto.
21/06/2013	Recebimento do PL pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).
09/07/2013	Designado Relator, Dep. Alex Canziani (PTB-PR) na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).
07/08/2013	Foram apresentadas 19 emendas.
23/09/2013	Apresentação do Parecer do Relator n. 1 CTASP, pelo Deputado Alex Canziani (PTB-PR).
02/10/2013	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) - Vista ao Deputado Policarpo.
03/10/2013	Apresentação da Complementação de Voto n. 1 CTASP, pelo Deputado Alex Canziani (PTB-PR).
16/10/2013	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) - Aprovado o Parecer

	com Complementação de Voto, contra os votos dos Deputados Silvio Costa, Andreia Zito, Erivelton Santana, Jorge Corte Real, Augusto Coutinho e Isaias Silvestre.
17/10/2013	Recebido pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT).
18/10/2013	Designado Relator, Dep. João Magalhães (PMDB-MG) na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).
05/11/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) - Apresentação do Requerimento n. 256/2013, pelo Deputado João Magalhães (PMDB-MG), que solicita a realização de Audiência Pública para debater o Projeto de Lei nº 4.372/12.
06/11/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) - Aprovado requerimento do Sr. João Magalhães que solicita a realização de Audiência Pública para debater o Projeto de Lei nº 4.372/12.
04/12/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) - Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CFT, pelo Dep. João Magalhães.
18/12/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) - Vista conjunta aos Deputados Afonso Florence e Rodrigo Maia.
02/04/2014	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) - Apresentação do Parecer do Relator n. 2 CFT, pelo Deputado João Magalhães (PMDB-MG).
07/05/2014	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Apresentação do Destaque n. 24 CFT, pela Bancada do DEM. Apresentação do Destaque n. 23 CFT, pela Bancada do SD. Apresentação do Destaque n. 1 CFT, pela Bancada do PSDB. Apresentação do Destaque n. 22 CFT, pela Bancada do DEM. Apresentação do Destaque de n. 3 até 21 CFT, pelo Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ). Apresentação da Complementação de Voto pelo Dep. João Magalhães.
07/05/2014	Aprovado o Parecer com Complementação de Voto contra os votos dos Deputados Rodrigo Maia, Alfredo Kaefer e João Dado.
08/05/2014	Recebimento pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania CCJC.
08/05/2014	Designado Relator, Dep. Alessandro Molon (PT-RJ) na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).
21/05/2014	Foram apresentadas 177 emendas.
04/06/2014	PLENÁRIO (PLEN) - Apresentação do Requerimento de Urgência pelos Deputados Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e outros.
11/02/2015	PLENÁRIO (PLEN) - Apresentação do Requerimento de Urgência pelo Deputado Domingos Neto (PROS-CE).
03/03/2015	PLENÁRIO (PLEN) - Aprovado requerimento do Sr. Anthony Garotinho que requer urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 4.372, de 2012. Alteração do Regime de Tramitação desta proposição.
04/03/2015	Presidente da Câmara Eduardo Cunha retira PL 4.372\2012 de pauta.
10/03/2015	Comissão de Educação (CE) - Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 4/2015, pelo Deputado Domingos Neto (PROS-CE) para debater o Projeto de Lei n. 4372/2012 Convidada: Dra. Marta Wendel Abramo (Secretária de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES).
07/04/2015	Apresentação do Parecer do Relator n. 1 CCJC, pelo Deputado Alessandro Molon (PT-RJ).

Fonte: Brasil (2012a).

Na Comissão de Educação e Cultura (CEC), o Relator foi o Deputado Waldenor Pereira, do PT da Bahia. Foram apresentadas oitenta e uma Emendas, das quais treze foram adotadas pela Comissão. O Deputado Alex Canziani, do PTB do Paraná, foi o Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). As Emendas apresentadas foram dezenove; adotadas pela Comissão foram duas. Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), relatou o projeto o Deputado João Magalhães, do PMDB de Minas Gerais. Nesta Comissão, foram apresentadas trezentas e dezoito emendas; as adotadas foram quatorze. Nesta Comissão, o relator solicitou a relação de Audiência Pública para debater o

teor do projeto de lei. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a relatoria ficou a cargo do Deputado Alessandro Molon, do PT do Rio de Janeiro. As Emendas apresentadas foram cento e setenta e sete.⁷¹

Em 7 de abril de 2015, o Relatório da CCJC foi encaminhado a Plenário para votação. Entretanto, não houve tramitação desde então.

Durante o processo de tramitação do PL 4.372/2012, duas audiências públicas foram realizadas. A primeira, proposta pelo Deputado Waldenor Pereira, foi realizada em 11 de dezembro de 2012. Foram convidados o então Secretário de Regulação e Avaliação da Educação Superior (SERES/MEC), Jorge Messias; Arnaldo Cardoso e Madalena Peixoto, representando a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (COFENEN); também Sólton Hormidas, Diretor-Executivo da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); e Rodrigo Pereira, representando o Sindicato dos Professores em Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal (SINPROEP/DF). A seção teve duração de três horas e meia.⁷²

A segunda audiência pública foi proposta pelo Deputado João Magalhães, em 21 de novembro de 2013, e contou com a participação dos seguintes convidados: Jorge Messias, representando o Ministério da Educação; Nara Teixeira de Souza, Coordenadora Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Amábile Pacios, Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP); Alan Valente, Vice-Presidente do Fórum Nacional de Entidades Estudantis; Gabriel Mario Rodrigues, Presidente da ABMES; e Virginia Barros, Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE).⁷³

Considerando o rol de entidades convidadas para as audiências públicas e, também, o número de pessoas e representantes das mais diferentes entidades da sociedade civil ligadas à educação superior, pode-se afirmar que o debate foi favorecido sem sofreguidão.

Em que pese o debate travado em torno do projeto, faz mais de 10 meses que ele deveria ter sido votado, sobretudo porque foi aprovado requerimento do Deputado Domingos Neto para alteração do Regime de Tramitação, em 3 de março de 2015. De acordo com o novo regime, o de “Urgência”, o PL 4.372/2012 não é passível de discussão e deve ser votado

⁷¹ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos;jsessionid=C474E94161F689C56781259BAEF2A9E1.proposicoesWebExterno2?idProposicao=554202

⁷² Áudio disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=43041>.

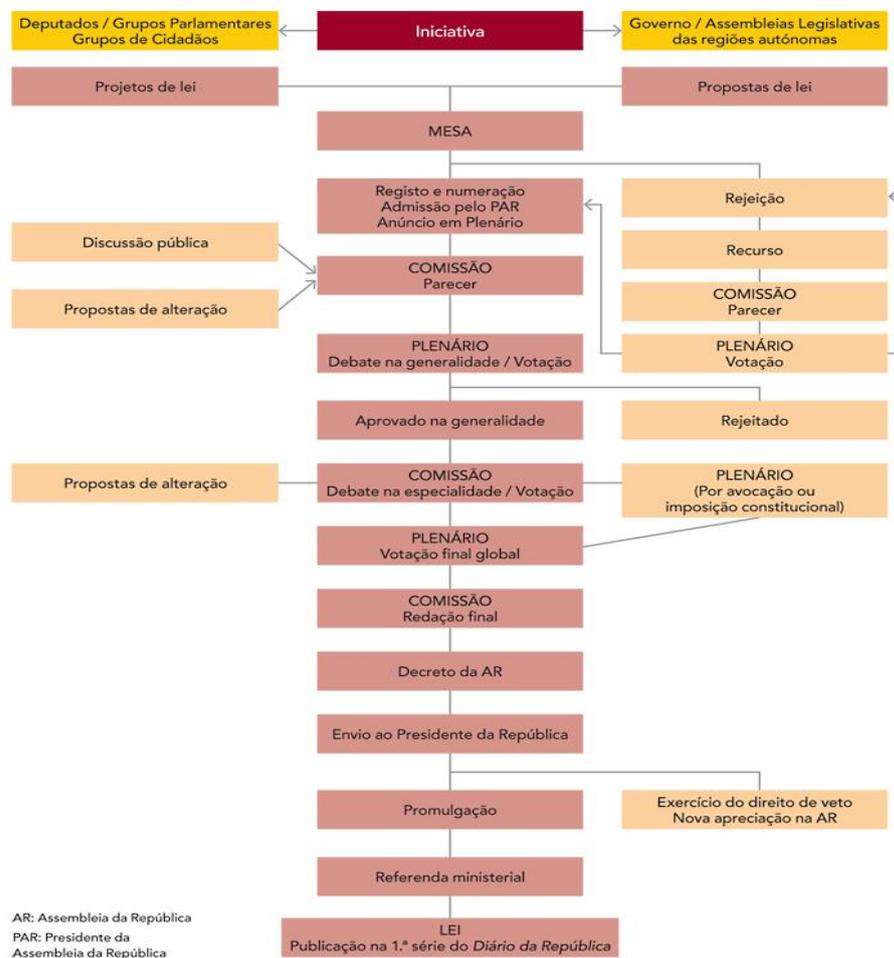
⁷³ Áudio disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=46648>.

em até cinco seções. *Mister* ressaltar que esta foi a segunda iniciativa para mudar o Regime de Tramitação; a primeira foi do Deputado Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados e responsável pela retirada de pauta desse PL.

2.2.2 A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)

Em Portugal, o processo de tramitação na arena do legislativo segue o seguinte fluxograma:

Figura 2: Fluxograma da tramitação de PLs em Portugal



Fonte: Portugal (2018).

No texto introdutório da PL 126/X, o Governo faz menção aos objetivos almejados para a educação superior com a propositura: garantir a

[...] melhoria da qualidade e da relevância das formações oferecidas, o **desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas** e a estruturação de um sistema de garantia da qualidade reconhecido internacionalmente,

prevendo a organização deste último objectivo em torno de quatro eixos, quais sejam: (i) o alargamento da avaliação ao desempenho das instituições; (ii) a objectivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e dos estabelecimentos de ensino, quer para o seu financiamento; (iii) a internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional; e (iv) a exigência de concretização, por universidades e institutos politécnicos, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação (PORTUGAL, 2007, grifo nosso).

Quando o Governo explicita os eixos sobre os quais estrutura a proposta, deixa claro a intenção de consolidar a política de avaliação na educação superior. Essa é uma das exigências da política supranacional no âmbito do Processo de Bolonha. Inclusive no documento citado acima há expressa menção da prioridade que o Governo Português deu ao cumprimento dos *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*⁷⁴.

Importante ressaltar que um grupo de *experts* da ENQA se deslocou para Portugal a pedido do Governo a fim de avaliar as ações conduzidas pelo CNAVES e apontar diretrizes sobre a organização, método e processos para a reestruturação do sistema de acreditação da educação superior. Desse trabalho adveio um relatório encaminhado pela agência em 2006 do qual resultou na PL 126/X⁷⁵, que visava instituir o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior.

Na exposição de motivos do PL, o Governo deixa explícito que busca a estruturação de um sistema de avaliação da educação superior reconhecido internacionalmente e organizado em torno de quatro eixos:

(i) o alargamento da avaliação ao desempenho das instituições; (ii) a objectivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e dos estabelecimentos de ensino, quer para o seu financiamento; (iii) a internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional; e (iv) a exigência de concretização, por universidades e institutos politécnicos, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação (PORTUGAL, 2007).

Os eixos acima listados advêm do relatório da ENQA, que o Governo propõe cumprir integralmente sem qualquer observação. É curioso para nós que um Estado soberano

⁷⁴ Critérios expressos no relatório preparado pela ENQA, em 2005, a pedido dos ministros signatários da Declaração de Bolonha na reunião de Berlim, em 2003.

⁷⁵ Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=33452>.

assuma explicitamente as proposições de uma OI. Em que pese a condição de Portugal como membro da UE, poderia haver algum tipo de posicionamento do Governo em relação ao (im)posto pela agência supranacional, um apontamento, uma observação que seja. Ao contrário disso, a diretriz é assumida explicitamente no documento que encaminha a proposta de lei à Assembleia da República, o que demonstra o consenso estabelecido em torno do “Processo de Bolonha em Portugal”, tornado essa política hegemônica naquele momento histórico.

A submissão do Governo ao relatório da ENQA não se estende aos Parlamentares que participaram da discussão e votação do PL 126/X na Assembleia da República. Durante o processo de tramitação da proposta de lei, Deputados do BE, PCP e CDC-PP questionam a abordagem acerca do modelo de avaliação constante no PL, bem como a política da UE para essa atividade.

Na proposta de lei aqui analisada, as atividades avaliativas das IES desenvolvidas pela CNAVES, cujos avaliadores eram docentes/pesquisadores das instituições avaliadas⁷⁶, são atacadas quando o Governo faz a defesa da necessidade de instituir

[...] um sistema em que, com base nas conclusões da auto-avaliação das instituições de ensino superior, cujos carácter insubstituível e importância são reconhecidos, **a avaliação externa das mesmas instituições passe a estar a cargo de entidades que lhe sejam propriamente externas e não de entidades delas representativas** em cuja actividade se confundiam, em termos de nexos de representação, avaliadores externos e avaliados (PORTUGAL, 2007, grifo nosso).

No trecho grifado acima aparece a figura da agência de avaliação, cuja criação o Governo definira realizar por meio de um Decreto-Lei, já que encontrou uma expressiva oposição na comunidade universitária e sociedade civil quando do desenho da política. Tal oposição é manifesta, por exemplo, na fala do Deputado Fernando Rosas, do BE, na sessão da Assembleia da República que analisou e votou o PL 126/X na generalidade.

No relatório elaborado pela ENQA, havia menção a criação de uma entidade para proceder à avaliação externa das instituições de ensino superior. O argumento central para tal propositura foi o de que é imprescindível que o processo de avaliação fosse conduzido num espaço onde não houvesse nexos de representação entre avaliadores e avaliados. Essa questão remete a uma nova etapa dos processos de avaliação e acreditação na educação, a do próprio

⁷⁶ Este tema foi alvo de debate quando da apreciação do PL na generalidade, conforme veremos no próximo capítulo.

mercado realizando essa tarefa. Isso é temerário, haja vista os interesses comuns entre avaliadores e avaliados nesse novo cenário.

O documento através do qual o Governo encaminha a proposta de lei deixa expresso que visa “a criação de um sistema de avaliação da qualidade do ensino superior marcado pela universalidade, obrigatoriedade e periodicidade e por uma exigência de adoção de políticas de qualidade no interior das próprias instituições de ensino superior” (PL 26X). Aparece explícita a ingerência do Estado na gestão das IES portuguesas dada à natureza da política no âmbito do Processo de Bolonha. Prevê-se, inclusive, a participação de peritos estrangeiros no processo de avaliação, também a intervenção dos estudantes no processo avaliativo, artigos 12 e 13 da proposta de lei.

A agência nacional de avaliação será responsável pela avaliação externa, entendido como um sistema, cuja responsabilidade estará a cargo da referida instituição. Prevê-se na PL a montagem de peritos

[...] numa lógica de total independência face às entidades avaliadas, bem como sujeita a normas cuja aprovação cabe igualmente à agência. Esta avaliação externa é obrigatória e a recusa, por parte de um estabelecimento de ensino superior ou sua unidade orgânica, de sujeição ao respectivo processo determina o cancelamento da acreditação dos seus ciclos de estudos e, no caso dos estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo, o cancelamento da autorização do reconhecimento do interesse público (PORTUGAL, 2007).

Aqui aparece o caráter regulatório da política, estabelecendo, inclusive as sanções às instituições de ensino já na exposição de motivos, não só no corpo da proposta de lei.

No caso da PL que analisamos, após sua admissão, seguindo o fluxograma acima, foi encaminhada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura⁷⁷, tendo o Deputado Sérgio Vieira (PSD) sido nomeado relator. Ele entregou o relatório em 08/05/2007, permitindo o debate sobre as generalidades da proposta em 09/05/2007, conforme determina a legislação portuguesa. A tramitação da proposta de lei foi a seguinte:

Quadro 7: Tramitação do PL 126/X

09/04/2017	Apresentação da proposta de Lei 126 de iniciativa do Governo
11\04\2007	Baixa comissão generalidade Distribuição para a Comissão de Educação, Ciência e Cultura
17\04\2007	Designado relator Dep. Sérgio Vieira – PSD
08/05/2007	Apresentação das Conclusões e Parecer
09\05\2007	Discussão generalidade Intervenções:

⁷⁷ De acordo com a Constituição portuguesa, “a iniciativa é objeto de um parecer da Comissão especializada a quem foi distribuída, seguindo-se o seu debate na generalidade, sempre feito em reunião Plenária, que termina com a votação na generalidade (sobre as linhas gerais da iniciativa)” (PORTUGAL, 2018a).

	<u>Mariano Gago (MIN. DAS CIÊNCIA, TEC.E ENSINO SUPERIOR),</u> <u>Agostinho Branquinho (PSD),</u> <u>Fernando Rosas (BE),</u> <u>João Oliveira (PCP),</u> <u>Diogo Feio (CDS-PP),</u> <u>Emídio Guerreiro (PSD),</u> <u>Abel Baptista (CDS-PP),</u> <u>Manuel Mota (PS),</u> <u>Cecília Honório (BE),</u> <u>Miguel Tiago (PCP),</u> <u>Francisco Madeira Lopes (PEV),</u> <u>Bravo Nico (PS),</u> <u>Agostinho Branquinho (PSD),</u> <u>Augusto Santos Silva (MIN. DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES)</u>
10\05\2007	Votação Generalidade Votação na Reunião Plenária n.º 82 Aprovado Contra: PCP, BE, PEV Abstenção: PSD, CDS-PP A Favor: OS
10\05\2007	Baixa Comissão Especialidade Comissão de Educação, Ciência e Cultura
04\07\2007	Apresentação do Parecer e relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura
05\07\2007	Votação final global. Texto Final aprovado Artigo a Artigo Contra: PCP, BE, PEV Abstenção: PSD, CDS-PP A Favor: PS Intervenções: <u>Pedro Duarte (PSD), Emídio Guerreiro (PSD), Ana Zita Gomes (PSD), Telmo Correia (CDS-PP), José Paulo Areia de Carvalho (CDS-PP), Diogo Feio (CDS-PP), Nuno Magalhães (CDS-PP)</u>
16\08\2007	Publicação Decreto da Assembleia 132/X

Fonte: Portugal (2007).

Na seção da Assembleia da República quando foi debatida na generalidade a PL 126/X⁷⁸, os Ministros de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Superior (Mariano Gago) e de Assuntos Parlamentares (Augusto Santos Silva) usaram a tribuna juntamente com onze deputados: Agostinho Branquinho⁷⁹/Emídio Guerreiro (PSD); Fernando Rosas/Cecília Honorário (BE); João de Oliveira/Miguel Tiago (PCP); Diogo Feio/Abel Baptista (CDS-PP); Manuel Costa/Bravo Nico (PS) e Francisco Moreira Lopes (PEV). Ao final, procedeu-se a votação da PL na generalidade, tendo sido aprovada com o seguinte resultado: contra: PCP, BE e PEV; abstenção: PSD, CDS-PP e a favor somente o PS.

Mariano Gago inicia sua defesa justificando por que o Governo escolheu a ENQA para fazer o estudo do programa da política conduzida pelo CNAVES:

Como é do conhecimento de muitos de vós, em 2005 o Governo, no cumprimento do seu Programa, solicitou à ENQA (Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior) uma análise do sistema de

⁷⁸ Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/10/02/081/2007-05-10/27?pgs=27-47&org=PLC>

⁷⁹ Este Deputado manifestou-se duas vezes.

avaliação do ensino superior em Portugal e a elaboração de recomendações apropriadas. Em final de 2006, esse relatório foi divulgado e debatido publicamente. Saliento que a mesma rede internacional tinha preparado (o que justificou a escolha que por ela fizemos) os standards e linhas orientadoras para a garantia de qualidade do ensino superior na área europeia de ensino superior que vieram a ser adoptados por todos os governos signatários da Declaração de Bolonha (PORTUGAL, 2007, p. 27).

Ele conclui esse raciocínio afirmando que a proposta de lei que resultou do relatório da ENQA é peça-chave na conclusão da reforma do ensino superior em Portugal. Considerando que a proposta de lei aqui analisada trata basicamente da criação de uma agência nacional para a execução das tarefas de avaliação e acreditação das instituições de educação superior, pode-se afirmar que o item que faltava à época para a conclusão da reforma era a institucionalização de um ente externo às IES para garantir que elas executem sua tarefa formativa dentro dos parâmetros definidos pela política supranacional europeia. Vejamos o que diz o Sr. Ministro a este respeito:

Gostaria de sublinhar apenas as mais relevantes diferenças que esta proposta apresenta face ao regime legal em vigor. Em primeiro lugar, a lei proposta atribui a cada instituição a definição das suas missões específicas. Às instituições cabe, no respeito do respectivo quadro autonómico, a definição das suas missões, enquanto a avaliação aquilata do cumprimento ou da falta de cumprimento dessas missões. Em segundo lugar, a avaliação externa das instituições de ensino superior, ou seja, a avaliação independente das instituições, torna-se obrigatória, consubstanciando a mudança principal deste regime. De facto, passamos a ter um regime não apenas de auto-avaliação, mas também um regime de avaliação externa e independente das instituições. Em terceiro lugar, a acreditação, a avaliação e os próprios cursos dependem de avaliação externa, isto é, o regime de acreditação que dá às instituições a possibilidade de operarem, leccionarem e conferirem graus académicos regime que já está regulado no Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, o chamado “Decreto-Lei de Bolonha”, dependerão obrigatoriamente de avaliação prévia à avaliação que conduz à acreditação. Deixará, portanto, de haver acreditação e registo de cursos sem avaliação prévia (PORTUGAL, 2007, p. 27).

Pelo trecho acima, de forma explícita as palavras de Mariano Gago corroboram a nossa análise.

Há aqui outra questão importante a ser ressaltada: a questão da autonomia das instituições universitárias. Muito embora se faça menção ao respeito a ela, ela não é garantida na medida em que a política, pela via das regras e critérios de avaliação, define um rol de indicadores rígidos que acaba por afetar o projeto educativo da instituição se ela quiser obter sucesso nos processos de avaliação e acreditação. Há uma relação de tensão perversa aqui que foi duramente criticada pelo Sr. Deputado Fernando Rosas (BE).

A autonomia universitária colapsa totalmente, em matéria de avaliação, com o sistema que o Governo apresenta a esta Assembleia. [...] Vou exemplificar: a agência de avaliação parece poder ser um instrumento intrusivo, relativamente à autonomia científica das universidades, tendente, em certos aspectos, a colocar, designadamente, as ciências humanas em posição extremamente delicada.

Por exemplo, são erigidos como referencial essencial da avaliação na lei as boas práticas internacionais. Mas, Sr. Ministro, quem é que define as boas práticas internacionais? Bolonha é uma prática internacional? Por que é que uma universidade não é livre de não seguir Bolonha sem o risco de o Governo a estrangular financeiramente? (PORTUGAL, 2007, p. 29).

De um lado, a universidade quer e deve ter sua autonomia mantida; de outro, o Governo para atender aos ditames da política externa confisca essa faculdade.

3 RELAÇÃO DE FORÇA E HEGEMONIA: POR UMA ANÁLISE GRAMSCIANA DA POLÍTICA

“O homem deve ser concebido como um bloco histórico de elementos subjetivos e individuais e de elementos de massa e objetivos ou materiais, com os quais o indivíduo está em relação ativa. Transformar o mundo exterior, as relações gerais, significa fortalecer a si mesmo, desenvolver a si mesmo. É uma ilusão e um erro supor que o ‘melhoramento’ ético seja puramente individual: a síntese dos elementos constitutivos da individualidade é ‘individual’, mas ela não se realiza e desenvolve sem uma atividade para fora, transformadora das relações externas, desde aquelas com a natureza e com os outros homens em vários níveis, nos diversos círculos em que se vive, até a relação máxima, que abarca o gênero humano. Por isso, é possível dizer que o homem é essencialmente ‘político’, já que a atividade para transformar e dirigir conscientemente outros homens realiza a sua ‘humanidade’, a sua ‘natureza humana’.”

(CC, 10, §48, v. 1, p. 473)

Este capítulo é dedicado, num primeiro momento, à discussão acerca das temáticas: Sociedade Civil, Relações de Força e Hegemonia no âmbito do Estado Integral a partir das reflexões, estudos e apontamentos realizados por Antonio Gramsci⁸⁰, compilados e publicados sob os títulos *Cadernos do Cárcere* e *Cartas do Cárcere*⁸¹.

As categorias gramscianas apontadas acima se constituem no lastro teórico sobre o qual se ancoram a investigação desta tese de doutoramento em educação, qual seja a análise do processo da política da educação superior centrado na proposição de uma Agência Nacional de Avaliação e Regulação no Brasil e outra em Portugal, numa perspectiva comparada.

Num segundo momento, procederemos à discussão acerca da análise de política, campo teórico em que se situa este trabalho de pesquisa. Nosso intento é apresentar alguns modelos teóricos criados para a análise da política pública e, a seguir, indicar qual matriz será utilizada para a análise dos dados desta pesquisa, que trata do *processo legislativo*⁸² da política pública de regulação da educação superior no Brasil e em Portugal.

⁸⁰ Antonio Francesco Sebastiano Gramsci nasceu em 22 de janeiro de 1891, em Ales, na Sardenha e morreu em 27 de abril de 1937, em Roma.

⁸¹ Conjunto de correspondências que Gramsci trocou com amigos, familiares, intelectuais e dirigentes do Partido Comunista Italiano e Russo.

⁸² Na análise do processo legislativo do caso brasileiro, utilizaremos o conceito de *arena legislativa* (SANTOS, 2014). “A área de estudos legislativos no Brasil vem produzindo, há pelo menos vinte anos, explicações robustas sobre o papel do Legislativo no sistema político brasileiro. Mas a despeito do conhecimento

Uma análise do processo da política de avaliação e regulação da educação superior ancorada no pensamento político de Gramsci pode parecer uma proposta um tanto ousada, sobretudo pelo caráter singular do intento já que tradicionalmente as pesquisas neste campo têm utilizado predominantemente autores norte-americanos e ingleses⁸³. Todavia, o necessário avanço na construção do conhecimento científico pode amparar e cancelar esse intento.

Nosso estudo busca, na ação do sujeito e nas suas motivações, elementos para a análise da política. Temos, então, a realidade concreta e as determinações econômico-objetivas nas quais estão inseridos os atores políticos e sociais nas arenas do processo da política como pano de fundo. Neste estudo, as arenas nos interessam conceitualmente, pois nos remetem à identificação de atividade governamental, e assim cada arena de poder possui uma estrutura política, seu processo, suas elites e suas relações de interesse de grupo⁸⁴. Esse conceito nos parece fundamental para compreender tipos de arenas que utilizaremos na análise política nos *processos legislativos* envolvendo a criação de agências regulatórias.

A análise da política, no contexto desta tese,

[...] se trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos. Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en

acumulado sobre o tema, um aspecto tem sido sistematicamente ignorado: a atuação dos grupos de interesse no âmbito do Legislativo. Com poucas exceções (Mancuso, 2007a; Mancuso, 2007b; Diniz; Boschi, 2004), sabe-se quase nada sobre que grupos atuam, que estratégias utilizam, qual seu nível de influência no processo decisório, quais as clivagens mais relevantes no contexto da disputa, entre outras questões não menos relevantes. Este artigo procura contribuir com o debate, apresentando uma descrição dos grupos de interesse que atuam no âmbito da Câmara dos Deputados, cobrindo uma série histórica que vai de 1983 a 2012. O estudo está motivado por duas proposições, já trabalhadas na literatura. A primeira diz respeito à recuperação do Legislativo como arena relevante no processo decisório a partir da Constituição de 1988 (Diniz; Boschi, 2004). A segunda se refere às recentes transformações da sociedade civil e ao sistema de representação de interesses no Brasil que, segundo os especialistas, migra de um **modelo corporativista** para um **sistema híbrido** que combina instituições centralizadas de **representação de interesses corporativistas** (como a estrutura sindical) com um **pluralismo representativo cada vez mais acentuado** (Mancuso, 2007a; Diniz; Boschi, 2004). Tendo como base os dados do cadastramento de grupos de interesse e assessores parlamentares na Câmara dos Deputados, o artigo apresenta evidências a favor das duas proposições. Adicionalmente, consta também uma discussão sobre as implicações dessas transformações para o sistema político brasileiro, e os problemas em relação *à regulamentação do lobby* como importantes desafios a serem enfrentados” (SANTOS, 2014, p. 5, grifos nossos).

⁸³ Devido, sobretudo ao fato da maioria quase absoluta das matrizes de análises terem sido elaboradas a partir de estudos nestes dois países. Ver: Lowi (1964); Lasswell (1971); May e Wildavsky (1978), Lindblom (1991); Brewer e DeLeon (1983); Hogwood e Gun (1984); Dye (1992, 2009); DeLeon (1997); Sabatier (2007), por exemplo. Uma exceção é Aguilar (2013).

⁸⁴ Ver Lowi (1964, p. 89-103): Arenas de Poder.

relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado (SUBIRATS, 1991, p. 8).

Neste diapasão, como já foi dito, entendemos que as notas de Antonio Gramsci podem contribuir para uma análise aprofundada acerca do processo da política tratada nesta tese, sobretudo pelo fato de o autor ter testemunhado boa parte dos acontecimentos determinantes para a consecução do projeto de sociedade em que vivemos, a saber: “a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa, os levantes operários na Europa, a formação de grandes partidos políticos, a consolidação de regimes totalitários, a depressão econômica de 1929, a afirmação dos Estados Unidos como potência hegemônica mundial” (SEMERARO, 1999, p. 65).

3.1 Relação de Força e Hegemonia no âmbito do Estado Integral

Tradicionalmente, os autores que discutem elementos da teoria do comunista sardo expõem, de início, uma descrição da sua trajetória de vida, o que não faremos aqui, já que há uma miríade de textos que o fazem⁸⁵.

Gramsci produziu sua teoria, constante dos *Cadernos do Cárcere*, no primeiro quartel do século XX, analisando diferentes questões do seu tempo sob as mais inóspitas condições no cárcere, com crises de saúde frequentes, distanciado da família, tendo suas cartas e anotações sob a censura do regime fascista de Benito Mussolini e, por isso, buscando formas originais⁸⁶ para desenvolver seu raciocínio, mantendo-se fiel à leitura de mundo que abraçara: o marxismo. Em seus escritos fez uma leitura histórica do desenvolvimento italiano, além de analisar de forma autônoma e crítica perspectivas teóricas de importantes e expressivos intelectuais italianos, como Benedetto Croce (1866-1952), Gaetano Mosca (1858-1941), Georges Sorel (1847-1922) e Antonio Labriola (1843-1904), entre outros. Ainda reviu e ampliou conceitos como os de Estado, Hegemonia, Intelectuais e Partido, por exemplo.

Sob o nosso ponto de vista, sua obra se mantém *in primo* e tem sido importante chave de leitura da sociedade hodierna⁸⁷.

⁸⁵ Àquele que se interessar por este tema sugerimos consultar Rapone (2014) e Vacca (2012).

⁸⁶ A título de exemplo, para fugir à censura do regime fascista imposto às suas correspondências e apontamentos, ao se referir à Marx utiliza a expressão “Pai da Filosofia da Práxis”; quando se referia à Lênin utilizava “Ilitch”, Lev Bronstein para Trotsky (seus nomes próprios, desconhecidos pelos censores); e para o Socialismo “passagem do momento meramente econômico (egoísta-passional) ao momento ético-político”.

⁸⁷ Importante aqui fazer menção ao fato de haver quem discorde deste posicionamento, uma vez que entendem que, na sociedade contemporânea, “o grande relato perdeu sua credibilidade, seja qual for o modo de unificação que lhe é conferido: relato especulativo, relato de emancipação” (LYOTARD, 1998, p. 69).

A materialidade dos Cadernos torna-se expressão de uma forma original de pensamento que pode ser designada de maneiras diferentes: uma estrutura em espiral, um retículo, um labirinto. É de certa forma, uma filosofia criança que aprende a andar e precisa, portanto, de ajuda para existir e se desenvolver, de ser aceita pelo que é, frágil na sua grandeza, inacabada na sua originalidade e fertilidade (BARATTA, 2004, p. 15).

Uma das explicações para o caráter *für ewig*⁸⁸ da produção intelectual do autor dos *Cadernos* reside, a nosso ver, na contundente preocupação com o caráter efêmero das leituras e interpretações de mundo que ele poderia fazer. Estampada na abertura do Caderno 11 consta:

As notas contidas neste caderno, como nos demais, foram escritas ao correr da pena, como rápidos apontamentos para ajudar a memória. Todas devem ser revistas e verificadas minuciosamente, já que certamente contêm inexatidões, falsas aproximações, anacronismos. Escritas sem ter presentes os livros a que se referem, é possível que, depois da verificação, tenham de ser radicalmente corrigidas, precisamente porque o contrário do que foi escrito é que é verdadeiro (CC, 11, v. 1, p. 87).

Fica patente a responsabilidade que Gramsci demonstra com a possível falibilidade e fragilidade de seus escritos. Esta nota chama-nos a atenção para o compromisso do autor com o conhecimento produzido, a nosso ver, determinante para a elaboração de uma teoria original que atravessou seu tempo sendo capaz de sustentar esquadrinhaduras em diferentes momentos históricos. “Gramsci foi um teórico da política, mas, sobretudo foi um político prático, isto é, um combatente [...]. Toda a obra escrita por Gramsci deve ser tratada partindo dessa última consideração” (VACCA, 2012, p. 27).

Ainda tratando da questão do compromisso daquele que estuda e produz conhecimento, Gramsci levanta um elemento, para nós importante: a noção de “equação pessoal”⁸⁹, ou seja, a presença das interferências do ser que faz a leitura e/ou análise de determinado fenômeno. Estamos convencidos de que a neutralidade a que se referem alguns teóricos, entre eles Max Weber, não pode ser plenamente alcançada, mesmo nas ciências exatas. Quando tratamos de questões das ciências humanas e sociais a presença da “equação pessoal” é intrínseca, nem por isso os resultados de tais estudos, a nosso ver, estariam prejudicados ou poderiam ser tachados de “não científicos”, como fez Thomas Kuhn em sua mais conhecida obra, *A estrutura das revoluções científicas* (1997). Em suma, parece-nos

⁸⁸ Expressão utilizada por Gramsci em carta endereçada à cunhada Tânia Schultz, em 19 de maio de 1927, quando lhe revela sua intenção de fazer algo desinteressado, de longo fôlego, **para sempre**.

⁸⁹ Título do parágrafo dois onde discute a questão da falibilidade presente nos cálculos das ciências exatas, mais especificamente na astronomia. Ele encerra a reflexão afirmando que a “noção de ‘equação pessoal’ também pode ser empregada em outros campos”.

importante a compreensão acerca do caráter efêmero de todo conhecimento produzido e sistematizado pelo homem, destacado pelo revolucionário sardo.

Como dissemos, Gramsci parte da realidade concreta em que está inserido para fazer suas análises. Os *Cadernos do Cárcere* foram escritos em apenas seis anos⁹⁰; longos anos para quem está confinado numa cela e uma fagulha de tempo para a elaboração de uma teoria tão densa quanto esta.

Enfim, “precisamos ler Gramsci não apenas situando-o em seu tempo, mas situando-o hoje, na história que estamos vivendo e que ele não viveu: retomar seu discurso criador, não no vazio nebuloso de desejos e sonhos, mas a partir da concretude real e histórica” (SIMIONATO, 2004, p. 254-255).

Conduziremos o estudo da política proposta para esta tese de doutoramento em educação em clave gramsciana de modo que a análise dos elementos conjunturais e orgânicos, presentes nas arenas que estudamos, seja disposta numa fluida partitura, e não numa tablatura, mormente devido à natureza dialética própria das reflexões nessa seara. Dessa forma, como já afirmamos e considerando as reflexões acima, para a discussão a que nos propusemos fazer neste texto, partimos da concepção de *Bloco Histórico, Estado e intelectuais*, conceitos que nos permitirão melhor compreender os conceitos de *Sociedade Civil, Relações de Força e Hegemonia*, as três categorias que compõem o *prisma óptico* com o qual procederemos às análises dos dados deste trabalho de pesquisa.

Para o comunista sardo, o Bloco Histórico⁹¹ é um conceito dialético que permite a compreensão da sociedade como a “unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (CC 13, §10, v. 3, p. 27). Aqui a relação entre as duas esferas da sociedade é apresentada numa perspectiva mais ampla do que a de Marx. O “pai da filosofia da práxis” entende que a sociedade capitalista é dividida em estrutura e superestrutura. Na primeira, está a base econômica da sociedade onde se dá a exploração da força de trabalho do operariado pelos proprietários dos meios de produção. Aqui estão as forças de produção, ou seja, a matéria-prima, os meios de produção e os trabalhadores. A segunda é constituída pela estrutura jurídico-política e a estrutura ideológica (Estado, Religião, Escola, meios de comunicação, etc.), mecanismos pelos quais a classe dominante perpetua seu domínio utilizando da força e/ou da ideologia. Para Gramsci, “a estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, isto é, o conjunto complexo e

⁹⁰ A primeira nota é feita em 8 de fevereiro de 1929 e as últimas em 1935.

⁹¹ Inspirado no conceito soreliano “bloco de imagens históricas”. A este respeito ver Sorel (1992). Mister enfatizar que Gramsci amplia a leitura do filósofo francês.

contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (CC, 8, §182, v. 1, p. 292). Veja que ele mantém seu pensamento alinhado ao método marxista, não nega a determinação da totalidade social pela economia. Sua inovação consiste em considerar as ideias e as condições materiais niveladas, sem que uma se sobreponha à outra, rompendo, assim, com o economicismo marxista.

Um Bloco Histórico é formado em um determinado momento histórico quando um sistema (estrutura) forma uma superestrutura onde um grupo social⁹² mantém o domínio sobre o conjunto da sociedade, fazendo deste a classe dirigente⁹³.

Como dissemos, a superestrutura, para o Redator-Chefe do *L'Ordine Nuovo*⁹⁴, é um espaço dinâmico e repleto de contradições, onde uma classe fundamental⁹⁵ exerce seu domínio sobre o conjunto da sociedade. Quando as relações de produção e as forças produtivas entram em contradição, dá-se uma rápida mudança em toda a superestrutura; esse fenômeno leva à revolução e à conseqüente construção de uma nova situação de forças.

Gramsci não dedicou grandes esforços no estudo da estrutura, a nosso ver porque a mesma fora analisada amplamente por Marx e os marxistas que o sucederam. Sobre essa esfera da sociedade, assevera o comunista sardo:

[...] o conjunto das forças materiais de produção é o elemento menos variável no desenvolvimento histórico, aquele que, em cada ocasião concreta, pode ser determinado e medido com exatidão matemática, que pode dar lugar, portanto, a observações e critérios de caráter experimental e, conseqüentemente, à reconstrução de um robusto esqueleto do devir histórico. A variabilidade do conjunto das forças materiais de produção é, também ela, mensurável, e é possível estabelecer com certa precisão o momento em que seu desenvolvimento, de quantitativo, torna-se qualitativo (CC, 11, v. 1, p. 179).

Aparece no trecho acima o caráter relativamente estático da estrutura em relação ao da superestrutura. Essa última dimensão da sociedade é analisada amplamente por Gramsci nos *Cadernos*. Concordamos com Liguori (2003, p. 178) quando afirma que ele “é o maior estudioso marxista das superestruturas, das quais investiga a importância, a complexidade e as articulações internas. Mas nem por isso perde de vista o papel determinante da estrutura, [...] no interior de uma concepção dialética da relação entre estrutura e superestrutura”.

⁹² Segundo Liguori e Voza (2017, p. 351), essa expressão é utilizada por Gramsci “como sinônimo de ‘classe’ ou ‘classes’, mas em forma lexical menos vistosa e, portanto, menos exposta à censura do cárcere”.

⁹³ Expressão utilizada no singular e, também no plural, refere-se a quem detém e/ou mantém a hegemonia, esta obtida através do consenso.

⁹⁴ Jornal fundado em Turim por Gramsci, Angelo Tasca, Palmiro Togliatti e Umberto Terracini, em 01 de maio de 1919.

⁹⁵ Esse termo “se refere sempre e exclusivamente, à burguesia e à classe operária” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 121).

Outro elemento importante da teoria gramsciana é o dos intelectuais, já amplamente estudada.

[...] todos os homens são intelectuais [...], mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais. [...] Não existe atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual, não se pode separar o homo faber do homo sapiens. Em suma, todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um filósofo, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção do mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção do mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar (CC 12, §1, v. 2, p. 18).

Os intelectuais não formam uma classe *stricto sensu*, pois se constituem em grupos especializados ligados aos grupos fundamentais.

Os intelectuais são os ‘prepostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo (CC 12, §1, v. 2, p. 21).

Noutra passagem dos *Cadernos*, Gramsci acrescenta:

Se a relação entre intelectuais e povo-nação, entre dirigentes e dirigidos – entre governantes e governados –, é dada uma adesão orgânica, na qual o sentimento-paixão torna-se compreensão e, portanto, saber (não mecanicamente, mas de forma viva), é somente então que a relação é de representação e que se produz o intercâmbio de elementos individuais entre governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos, isto é: que se realiza a vida conjunta que, só ela, é a vida social; cria-se o ‘bloco histórico’ (CC 11, §67, v. 1, p. 253).

Os intelectuais são responsáveis pela direção política e cultural do Estado, aqueles que lançam as bases do projeto hegemônico de determinado grupo social. Depois de alcançada a hegemonia, eles a mantêm para a classe dirigente.

Em carta endereçada a Tânia Shultz, de setembro de 1931, Gramsci afirma:

Eu amplio muito a noção de intelectual e não me limito à noção corrente, que se refere aos grandes intelectuais. Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia em um dado momento); e não como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através de

organizações ditas privadas, como Igreja os sindicatos, as escolas, etc.) e precisamente na sociedade civil, nomeadamente, operam os intelectuais” (GRAMSCI, 2005, p. 83).

O autor dos *Cadernos* aponta o espaço social onde atuam os intelectuais como sendo a sociedade civil, local a partir do qual essa classe age no âmbito do Estado.

A palavra *Estado* é utilizada pela primeira vez por Maquiavel para designar uma sociedade política (MAQUIAVEL, 2015). O secretário florentino, ao expor seu pensamento acerca do poder, o faz a partir da política concreta, da política pura, alicerçando suas “recomendações ao Príncipe” na realidade dos fatos políticos de forma empírica e objetiva⁹⁶.

A respeito da obra de Maquiavel, aduz o comunista sardo que este

[...] escreveu livros de ‘ação política imediata’, não escreveu uma utopia em que se aspirasse a um Estado já constituído, com todas as suas funções e elementos constitutivos. Em sua elaboração, em sua crítica do presente, expressou conceitos gerais, que se apresentam sob forma aforística e assistemática, e expressou uma concepção de mundo original, que também poderia ser chamada de ‘filosofia da práxis’ ou ‘neo-humanismo’, na medida em que não reconhece elementos transcendentais ou imanentistas (no sentido metafísico), quando baseia-se inteiramente na ação concreta do homem que, por suas necessidades históricas, opera e transforma a realidade (CC 5, §127, v. 3, p. 221).

O trecho acima se constitui no *leitmotiv* que aproxima Gramsci da obra *O Príncipe*, quando elabora sua análise produzida no período de 1932 até 1934 constantes nos *Cadernos* de número 13, “*Breves notas sobre a política de Maquiavel*”, e número 18, “*Nicolau Maquiavel*”, assim como nos *Cadernos Miscelâneos*⁹⁷.

Para o Secretário do Partido Comunista italiano, o Estado

[...] é concebido como um organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados (CC, 13, §17, v. 3, p. 42).

Perspectiva semelhante fora apresentada por Engels (2002, p. 120) quando escreve sobre “uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora

⁹⁶ “[...] como é meu intento escrever coisa útil para os que se interessam, pareceu-me mais conveniente procurar a verdade pelo efeito das coisas, do que pelo que delas se possa imaginar [...] Vai tanta diferença entre o como se vive e o modo por que se deveria viver, que quem se preocupa com o que se deveria fazer em vez do que se faz aprende antes a ruína própria, do que o modo de se preservar” (MAQUIAVEL, 2015, p. 57).

⁹⁷ Este foi publicados no volume 3 da edição brasileira dos *Cadernos*, editada por Carlos Nelson Coutinho, com Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques.

e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado”. Sob o nosso ponto de vista, nas sociedades ocidentais, essa instituição, *a prima facie*, tem cumprido a função de garantir a manutenção dos interesses da classe dominante em cada momento histórico e o faz, inclusive, incorporando demandas das classes subalternas, conforme aponta Gramsci.

De acordo com a teoria marxista, na infraestrutura localizam-se duas classes, determinadas pela divisão do trabalho: a burguesia, proprietária dos meios de produção, e o proletariado, proprietária da força de trabalho; ambas lutam pela prevalência dos seus interesses. A classe dominante vale-se do Estado e de seus aparelhos para impor à classe dominada as condições que garantam seu *status quo*⁹⁸. O comunista sardo é partidário dessa visão, muito embora tenha avançado em relação ao “Corifeu da sabedoria” ao afirmar que

[...] a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até determinado ponto (CC, 13, 17, v. 3, p. 42).

O limite apontado acima pelo autor dos *Cadernos* reside no espaço requerido e conquistado pelos grupos subalternos junto ao Estado, resultado da relação de força travada com o grupo fundamental através da pequena política. Já a grande política

[...] compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política [por sua vez] compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (CC, 13, §5, v. 3, p. 21).

É no âmbito da grande e da pequena política que as Relações de Força se estabelecem no interior dos Estados nas sociedades ocidentais. Aqui temos um dos elementos que será observado amiúde no momento da análise do processo da política de regulação da educação superior que nos propusemos fazer nesta tese.

Quando aborda a questão da Relação de Força, o comunista sardo apresenta uma espécie de caminho a ser percorrido para que haja êxito na análise e compreensão dos diversos níveis de Relações de Força. Para ele, o estudioso deve esclarecer o que entende por “política, estratégia e tática, plano estratégico, propaganda e agitação” e, finalmente, por “organização ou ciência da organização e da administração pública” (CC 13, §2, v. 3, p. 19). Veja que aqui há uma lista de conceitos a serem definidos pelo pesquisador antes de proceder

⁹⁸ A este respeito, ver Marx (1985, p. 120-160).

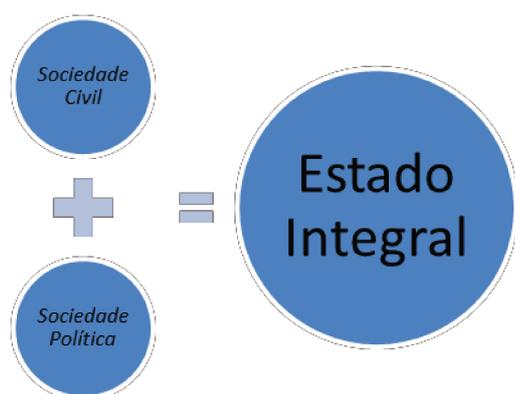
à análise das “situações” propriamente ditas, conforme já assinalamos na introdução deste trabalho. Há patente preocupação com o ponto de partida concretamente delimitado, o que nos parece absolutamente apropriado e necessário.

Ao abordar o conceito de *Estado*, Gramsci afirma que, nas sociedades ocidentais, em sentido amplo, este se caracteriza pela junção de duas esferas superestruturais, a saber, a

[...] a) sociedade política (Estado em sentido estrito, Estado-coerção): formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e b) sociedade civil (Estado ético): organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia (buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso). Os seus portadores materiais são os “aparelhos privados de hegemonia”, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (VIOLIN, 2006, p. 4).

Ao definir e agregar sociedade política, sociedade civil e aparelhos privados de hegemonia, Gramsci constrói o conceito de *Estado Integral*⁹⁹. A inovação do autor reside na inserção da sociedade civil no âmbito do Estado, entendendo-a como estatal em sentido amplo.

Figura 3: Estrutura do Estado Integral



Fonte: Elaboração da autora (2018).

Para o comunista sardo, Sociedade Civil e Sociedade Política distinguem-se por uma materialidade social própria. A primeira é constituída pelos mais diversos organismos

⁹⁹ A expressão *Estado Ampliado* é cunhada por Christine Buci-Glucksmann e acabou sendo popularizada no lugar de *Estado Integral*, de Gramsci (COUTINHO, 1999).

que se encontram na dimensão “privada” da sociedade e agem substancialmente como veículos de uma concepção de mundo, sendo responsável pelo consenso. Já a segunda agrega os aparelhos coercitivos do Estado (polícia, exército e sistema jurídico) e é responsável pela coerção. Entre o consenso e a força não existe uma separação orgânica; ambas trabalham em conjunto para a manutenção da hegemonia do grupo fundamental.

Os aparelhos privados de Hegemonia *prima facie* se apresentam como desvinculados da vida econômica e política da sociedade, pois atuam no campo da cultura. Para Gramsci, trata-se de um “deslocamento ilusório” porque todas as formas de organização na sociedade capitalista atuam no campo da produção econômica.

A sociedade europeia passa por profundas transformações no final do século XIX e início do século XX que resultaram na alteração da estrutura jurídica, bem como na prática política dos Estados. Referimo-nos aqui especificamente à incorporação de direitos sociais e políticos às obrigações do poder público, que Gramsci chamou de “socialização da política”¹⁰⁰, resultado do aumento da capacidade de organização da classe trabalhadora em partidos políticos de massa e sindicatos.

A “socialização da política” levou à criação de um novo tipo de atuação do Estado, baseada agora na extensão da cidadania às classes subalternas e na instituição de direitos sociais; surge, assim, uma nova esfera pública “*ampliada*”, o Estado de Massas que coloca em xeque o Estado-Força enquanto garantidor do poder político do grupo dominante.

Gramsci percebia que os destinos da história e da política seriam decididos, cada vez mais, pela participação ativa das massas e pela criatividade dos diversos grupos organizados na sociedade civil. Assim, entende-se por que, juntamente com o desenvolvimento de uma concepção crítica e histórica da realidade, ele insistisse tanto nos elementos que favorecem a formação de uma personalidade própria dos trabalhadores, na liberdade e na capacidade de iniciativa, na função da cultura e no processo de subjetivação das camadas subalternas (SEMERARO, 1999, p. 68).

Diante da organização das classes subalternas e do conseqüente fortalecimento político delas, a reação do grupo detentor do poder se deu pela via da utilização da sociedade civil para a manutenção do seu *status quo*, valendo-se dos aparelhos privados de hegemonia, quais sejam, escola, igreja, meios de comunicação de massa, sindicatos, organizações não governamentais e instituições de caráter científico e artístico. *Mister* ressaltar que num

¹⁰⁰ Tal processo se inicia com a “Lei dos pobres”, sancionada pelo Parlamento inglês, em 1601, e submetida a diversas reformas. Essa lei é considerada a gênese dos programas de proteção e assistência social (FLEURY, 1994).

primeiro momento as organizações da sociedade civil eram autônomas e independentes em relação ao Estado liberal.

A *opus magnus* do grupo fundamental dominante foi manter a “direção moral e intelectual” da sociedade capitalista articulando governo de massas e economia programática¹⁰¹. Tal articulação se deu pela via dos “aparelhos privados de hegemonia”.

Entendemos que os chamados “direitos sociais” se constituem em concessão, e não em conquistas, a partir do momento em que uma parcela significativa da sociedade civil é incorporada às bases de sustentação do Estado e do sistema capitalista de produção de forma “voluntária e não coercitiva” por meio do “consenso espontâneo”, assumindo, assim, a orientação da classe dominante e resultando no silenciamento das massas. Tal feito o comunista sardo denominou *Revolução Passiva*. Noutras palavras, é exatamente a ampliação das funções do Estado e de seus compromissos com as classes subalternas que leva ao fortalecimento do poder econômico e político da classe dominante, num movimento de transformação-restauração, resultante daquilo que ele denominou *Hegemonia*.

Outro elemento acerca das discussões do Secretário do Partido Comunista italiano a respeito do Estado é a alusão que faz ao *veilleur de nuit*¹⁰² ou o Estado Guarda Noturno, “cujas funções se limitam à tutela da ordem pública e do respeito às leis”. Prosseguindo em sua reflexão, afirma que “não se insiste no fato de que nesta forma de regime (que, afinal jamais existiu a não ser no papel, como hipótese-limite), a direção do desenvolvimento histórico cabe às forças privadas, à sociedade civil, que também é ‘Estado’; aliás, é o próprio Estado” (CC 26, §6, p. 86, v. 3). Caso Gramsci tivesse vivido mais algumas décadas, talvez revisse este parágrafo, uma vez que assistiria à emergência do modelo neoliberal e a consequente alteração substantiva na lógica da administração do Estado.

Uma concepção de Estado que representa o *veilleur nuit* é aquela elaborada por Aguilar (2010), denominado “Desertor”, que surge do esgotamento do Estado burocrático autoritário.

O Estado Desertor pode ser verificado através da dualidade público-privado principalmente porque o espaço público como um valor que caracteriza a democracia adquire uma significação carregada que, progressivamente, vai sendo menor à medida que o Estado vai se fazendo mínimo e retirando-se dos setores sociais essenciais (AGUILAR, 2010, p. 47).

Dessa forma, no âmbito do Estado Desertor, o setor privado vai assumindo gradativamente as funções precípua dessa instituição, ocupando, dessa forma, o vazio

¹⁰¹ Entendida como o aumento da intervenção do Estado na sociedade.

¹⁰² Expressão cunhada por Lassalle (CC 6, §88, v. 3, p. 248).

derivado do abandono e renúncia às funções causadas pela deserção. Essa discussão é importante, pois ajuda a compreender o papel ocupado pelas agências nacionais de regulação neste momento histórico, conforme veremos aqui.

Voltando à questão das Relações de Força, Gramsci faz uma admoestação que nos parece importante para o estudo aqui posto:

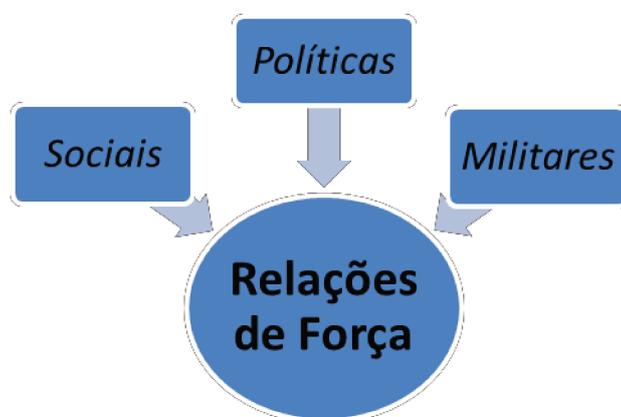
[...] o erro em que se incorre frequentemente nas análises histórico-políticas consiste em não saber encontrar a justa relação entre o que é orgânico e o que é ocasional: chega-se assim ou a expor como imediatamente atuantes as causas que, ao contrário, atuam mediadamente, ou a afirmar que as causas imediatas são as únicas causas eficientes. Num caso, tem-se o excesso de ‘economicismo’ ou de doutrinário pedante; no outro, excesso de ‘ideologismo’ (CC 13, §17, v. 3, p. 38).

A identificação dos *nexos causais* aparece como importante elemento para o estudo acerca da relação de forças travadas num determinado momento da história. Outra questão importante, a nosso ver, é que a relação entre estrutura e superestrutura deve ser analisada com esmero e devidamente compreendida.

Quanto trata do estudo da estrutura, Gramsci chama a atenção para os movimentos orgânicos e conjunturais presentes. Estes devem ser considerados na multiplicidade dos seus componentes e nas suas diferentes dimensões, afinal contradições são inerentes a eles e a ausência de uma relação justa entre ambos, nas análises que são feitas, é um erro frequente.

Para o autor dos *Cadernos* as *relações de força* se organizam em três dimensões: Relações de Força Sociais, Políticas e Militares.

Figura 4: Dimensões das Relações de Força



Fonte: Elaboração da autora.

As Relações de Força Sociais estão estritamente ligadas à estrutura e independem da vontade dos homens. Estas relações de força estão

[...] estreitamente ligadas à estrutura [...]. Com base no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção, têm-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na própria produção. Esta relação é a que é uma realidade rebelde: ninguém pode modificar o número das fazendas e dos seus agregados, o número das cidades com suas populações. Este dispositivo fundamental permite verificar se na sociedade existem as condições necessárias e suficientes para a sua transformação, permite controlar o grau de realismo e de viabilidade das diversas ideologias que ela gerou durante seu curso (CC 13, §17, v. 3, p. 41).

Para Gramsci, através das Relações de Força Sociais, é possível constatar em que medida a sociedade desenvolveu as condições para a sua transformação a partir das ideologias e das contradições presentes na estrutura, campo onde essa relação de forças acontece.

Nas Relações de Força Políticas, a análise pode se dar em vários graus que correspondem aos graus de consciência política coletiva. Gramsci as divide em três momentos: quando o denominado econômico corporativo se refere às relações corporativas na sociedade entre os pares, a partir dos interesses comuns; num segundo momento, adquire-se a consciência de solidariedade, ainda no campo econômico; e, finalmente, a consciência de que os próprios interesses superam o círculo corporativo,

[...] é a fase em que as ideologias germinadas se transformam em ‘partido’, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tende a prevalecer, a se impor, a se irradiar em toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unicidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (CC 13, §17, v. 3, p. 42).

Fazendo alusão à obra do Secretário Florentino, Gramsci afirma que o Partido é o “Moderno Príncipe”, o espaço onde deve acontecer a formação de dirigentes qualificados e, também, meio pelo qual o grupo dominante e os grupos subalternos ocupam o poder político no âmbito do Estado. Ainda, “eles [os Partidos] são a função de massa que seleciona, desenvolve, multiplica os dirigentes necessários para que um grupo social definido [...] se articule e se transforme de um confuso caos, em exército político organicamente preparado” (CC 13, §31, v. 3, p. 86) para ocupar a direção do conjunto social e estatal.

Os partidos nascem e se constituem como organização para dirigir a situação em momentos historicamente vitais para suas classes; mas nem sempre eles sabem adaptar-se às novas tarefas e às novas regras, nem sempre sabem desenvolver-se de acordo com o desenvolvimento do conjunto das relações de força (e, portanto, a posição relativa de suas classes) [...]. Quando se analisa estes desenvolvimentos dos partidos, é necessário distinguir: o grupo social, a massa partidária, a burocracia e o Estado-Maior do partido (CC 13, §23, v. 3, p. 62).

Outro aspecto apontado por Gramsci a respeito dos Partidos diz respeito à sua história. Esta, necessariamente, se constitui na poranduba de um determinado grupo social em interação com outros grupos sociais, sempre determinada pelas condições econômicas e conjunturais que acabam resultando na própria história de um país.

Embora todo partido seja a expressão de um grupo social, e de um só grupo social, ocorre que, em determinadas condições, determinados partidos representam um só grupo social na medida em que exercem uma função de equilíbrio e de arbitragem entre os interesses de seu próprio grupo e dos outros grupos, fazendo com que o desenvolvimento do grupo representado ocorra com o consenso e com a ajuda dos grupos aliados, se não mesmo dos grupos decididamente adversários (CC 13, §21, v. 3, p. 59).

Cabe ao Partido Político a função de representação e arbitragem dos diferentes interesses no âmbito da sociedade política ou Estado em sentido estrito.

Já as Relações de forças militares se dão em dois graus: a técnico-militar e a político-militar. Para Gramsci esses dois graus são decisivos em cada situação concreta, se complementam e se apresentam no curso da história numa variedade de combinações.

Para Gramsci, a partir do momento em que o “sistema de alianças de classe” possibilita a mobilização de esforços conjuntos com o fito de se opor àqueles que são contrários ou ameaçam de alguma forma seus interesses, tem-se a hegemonia.

A hegemonia é isso: capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante, até o momento em que – através da sua ação política, ideológica e cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas (GRUPPI, 1978, p. 70).

Note-se que a Hegemonia, para o Comunista Sardo, é conceitualmente ético-política e econômica no momento em que, para exercê-la, é necessário manter um “equilíbrio de compromisso” entre os interesses do grupo dominante e dos grupos subalternos, cujo limite se encontra naquilo que é essencial para o primeiro. Uma vez ultrapassado esse “limite”, recorrer-se-á à necessária combinação entre força e consenso, “sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso nos chamados ‘órgãos de opinião pública’” (CC 13, §37, v. 3, p. 96).

O que se chama de ‘opinião pública’ está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre ‘sociedade civil’ e a ‘sociedade política, entre o consenso e a força. O Estado, quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil. [...] A opinião pública é o conteúdo da vontade política pública, que poderia ser

discordante: por isto existe luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública (CC 7, §83, v. 3, p. 269).

Quando trata do tema *opinião pública*, o Secretário do Partido Comunista italiano observa que se refere àquela que nasceu com a Revolução Francesa. Os órgãos da opinião pública, quais sejam: meios de comunicação de massa, partidos, Parlamento, passaram a ser utilizados pelo grupo dominante para modelar a opinião pública nacional com o fito de sustentar seus interesses mantendo-os no poder através da Hegemonia.

Mister esclarecer que, sob o nosso ponto de vista, Gramsci amplia o conceito de *Hegemonia, al di lá* Lênin¹⁰³, quando a aplica ao grupo dominante, e não mais para indicar a influência da classe trabalhadora sobre as demais classes. Ele elabora uma teoria original e autônoma acerca dessa temática. Tal afirmação se baseia na leitura dos *Cadernos*, não na produção teórica do comunista italiano no período anterior à sua prisão. Parece-nos uma limitação analisar a concepção gramsciana acerca da Hegemonia com base na sua relação mais direta com o *Kormintern* no período pré-carcerário por uma razão objetiva: foi no cárcere que ele pôde estudar de forma aprofundada temas de seu interesse e, portanto, elaborar uma teoria consistente. Dias (2000), num trabalho de fôlego, explicita amiúde o processo de construção do conceito de *hegemonia* por Gramsci no período em que viveu em Turim.

No que tange à análise das relações de força, o pesquisador, ao cumprir as etapas apontadas pelo comunista sardo, reúne todos os elementos necessários para compreender o processo de luta que leva à Hegemonia de um determinado grupo social fundamental sobre os grupos subordinados.

Mas a observação mais importante a ser feita a propósito de qualquer análise concreta das relações de força é esta: tais análises não se encerram em si mesmas (a menos que não se escreva um capítulo da história do passado), mas só adquirem um significado se servem para justificar uma atividade prática, uma iniciativa de vontade (CC 13, §17, v. 3, p. 46).

Encontramos na afirmação acima os elementos que nortearão as análises desta pesquisa. Entendemos o caráter efêmero e parcial do estudo que empreendemos, e, considerando a observação de Gramsci, nosso intento não é escrever um “capítulo da história do passado”. Trabalhamos com a categoria *vontade* tão presente nos escritos do Comunista Sardo. Para ele, ela diz respeito ao momento quando se articulam as determinações que provêm da realidade objetiva, particularmente das relações sociais de produção com a

¹⁰³ Como contraponto ao nosso posicionamento acerca da influência de Lênin na elaboração gramsciana acerca de hegemonia, sugerimos consultar Di Biagio (2010).

realidade material estudada (COUTINHO, 2009). É nosso intento, como já afirmamos, lançar luz sobre as formas como os atores políticos agiram na arena do legislativo quando da tramitação dos projetos de lei que tinham como escopo criar as agências de regulação da educação superior no Brasil e em Portugal. Considerando a ação de cada um em relação estrita com a materialidade própria do momento estudado, buscamos verificar como se deu a relação de forças que levou uma concepção de educação a se tornar hegemônica, prevalecendo no texto do projeto de lei.

No caso específico da pesquisa que desenvolvemos, há que se considerar que,

[...] en la mayoría de las situaciones en las que se formulan políticas operan con una gran incertidumbre y en interacción estratégica, no siempre explícita, diversos grupos e individuos de poder variable. Dada esta incertidumbre y estas relaciones de poder, la política formulada pocas veces es la que va ser implementada (DIAZ, 1992, p. 10).

A situação apontada acima pelo autor se intensifica quando tratamos de uma análise no campo da política educacional como a que estamos realizando, pelo fato de não ter sido amplamente explorada nos moldes a que nos propomos fazer, embasadas nas categorias gramscianas discutidas neste capítulo. Dessa forma, compreendemos o caráter provisório e efêmero de qualquer análise das relações de força. Todavia, como já afirmamos, o necessário avanço na produção do conhecimento pode cancelar nosso intento. Nesse sentido, entendemos necessário discutir aqui conceitos fundamentais atinentes à análise da política, bem como algumas das ferramentas metodológicas desse campo.

3.2 A Análise da Política: conceitos fundamentais e matriz de análise

Os estudos desenvolvidos no campo da análise da política (*policy analysis*) possibilitam a compreensão e “a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é intrínseca” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 122).

A Política Pública (*public policy*) enquanto área do conhecimento emerge nos Estados Unidos da América na segunda metade do século XX

[...] rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o

papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 22).

Tais estudos se valem dos contributos teóricos de diferentes áreas do conhecimento, tais como da história, ciência política, economia, sociologia e psicologia, entre outros. O resultado é uma área de estudos multidisciplinar que possibilita a análise e a compreensão do processo que envolve a ação ou omissão dos governos e/ou da sociedade civil no campo das políticas públicas.

O precursor dos estudos acerca da análise de políticas públicas foi Harold Lasswell (1902 - 1978) que, em 1936, cunha a “expressão *policy analysis* (análise da política pública), [...] como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA 2006, p. 23).

O mesmo Harold Lasswell edita, em 1951, junto com Daniel Lerner, a primeira obra que tratava especificamente dessa temática (LERNER; LASSWELL, 1951). Foram esses autores que cunharam a expressão *policy science*, a caracterizaram, abordaram a questão dos conteúdos de pesquisa, dos métodos aplicados a ela e à influência das outras disciplinas sobre o novo campo de conhecimento que emergia.

Diferentemente de estudos sobre políticas públicas desenvolvidos dentro do campo da Ciência Política, as *policy sciences* representam a intenção da aplicação do conhecimento científico na solução de problemas de políticas públicas (ANDREWS, 2005, p. 14).

Os autores buscavam, no pós-guerra, o desenvolvimento de uma ciência que utilizasse os conhecimentos teóricos de diferentes áreas a fim de aumentar a eficiência das decisões das organizações públicas; “el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas” (VILLANUEVA, 1992. p. 39).

De acordo com Lasswell (1951, p. 4), “a ciência política inclui (1) os métodos pelos quais o processo político é investigado, (2) os resultados do estudo da política, e (3) as descobertas das disciplinas”, trazendo, assim, importantes contribuições para os estudos nesse campo. Ele elaborou uma espécie de mapa conceitual cujo objetivo era oferecer um guia que permitisse obter uma imagem geral das principais fases de qualquer ato coletivo. Ele arrolou sete etapas daquilo que ele chamou “processo decisório”: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. A partir dessa obra seminal, os autores que se seguiram partiram dessa primeira abordagem, alguns com ajustes mais significativos, outros menos significativos.

Concordamos com Dye (1992) quando afirma que a *policy science* deve ser entendida para além daquilo que o Estado faz e também daquilo que ele deixa de fazer, as suas ações ou inações refletidas nos comportamentos dos atores que nele atuam.

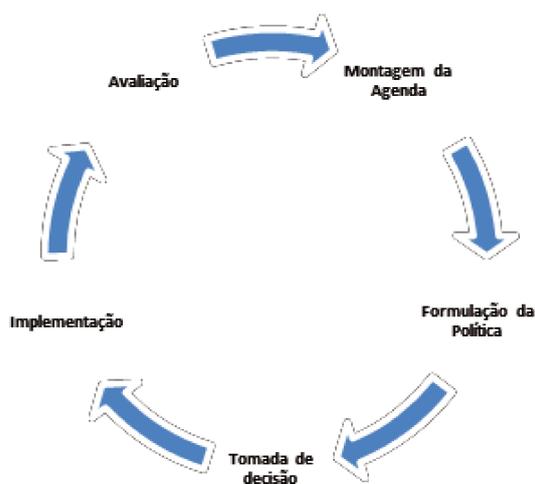
No bojo das discussões e pesquisas desenvolvidas no campo da *policy science* localiza-se a análise de política (*policy analysis*), que busca compreender por que e para quem determinada política foi elaborada.

Nas últimas décadas, devido a diversos fatores de ordem econômica, política e social, já trabalhados neste texto, aumentou sobremaneira o interesse dos fazedores de política (*policy makers*) e dos pesquisadores em explicar o processo de elaboração das políticas públicas.

No campo das políticas públicas, os estudos buscam oferecer elementos aos governantes para a tomada de decisão, reduzindo os riscos de erros e/ou equívocos. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2003), inicialmente tais respostas adviriam de investigações em que o processo da política foi dividido em etapas ou fases, tudo circunscrito ao âmbito governamental. Com o avanço da produção na área, o raio de investigação foi alargado e passou-se a considerar a ação e a influência de outras esferas da sociedade.

De acordo com Brewer e DeLeon (1983), na fundação da análise, a ideia de dividir o processo da política em etapas ou ciclos (iniciação, estimação, implementação, avaliação) favoreceu e impulsionou o desenvolvimento dos estudos nessa área. Mais tarde, Howlett, Ramesh e Perl (2003) ampliaram a matriz:

Figura 5: O ciclo da política



Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2003).

Segundo Dye (2009), para a consecução dos fins a que se propõe a análise da política foram elaboradas matrizes para direcionar o olhar do pesquisador que estuda as políticas públicas. Importante ressaltar que nenhum deles foi pensado especificamente para o estudo da política pública, todavia oferecem instrumentos úteis para a compreensão dos fenômenos nesse campo do conhecimento.

No limite deste texto, apresentaremos alguns modelos de análise que consideramos representativos para a compreensão do campo. Nossa intenção é oferecer pistas para que nosso leitor compreenda em linhas gerais algumas das matrizes elaboradas pelos teóricos da *policy analysis* e, assim, tenha elementos para acompanhar a discussão que conduzimos acerca do processo legislativo analisado nesta pesquisa.

Iniciemos pelo modelo elaborado por Herbert Simon (1916 - 2001), denominado de “racionalidade limitada”. Neste, a decisão é tomada de forma racional pelos atores políticos com vistas a aperfeiçoar soluções possíveis. Para o autor, a racionalidade se faz limitada devido a fatores como acontecimentos de força maior, tempo para a tomada de decisão e por valores e interesses próprios, entre outros.

No final da década de 1950, Charles Lindblom (1917 - 2018), ao criticar a abordagem de Lasswell e Simon, elabora o modelo denominado “incrementalista”, cujo escopo está na defesa da tese de que as novas políticas são construídas de forma incremental, paulatinamente, a partir de políticas existentes, pela via de negociações, comparações e aproximações sucessivas, em que os objetivos vão sendo repensados e alterados. Para ele, “la política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (LINDBLUM, 1992, p. 219).

A contribuição de David Easton (1917 - 2014) foi propor a leitura da política pública a partir da “Teoria dos Sistemas”. Ele a entendia como fruto do processo de formulação, resultados e o ambiente. De acordo com o autor, as políticas públicas recebem insumos dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados; logo, estão todos os atores interligados e se interinfluenciando no processo de definição da política.

As abordagens dos autores citados acima compõem o período que podemos denominar *clássico*. Nesse primeiro período de desenvolvimento teórico, a centralidade dos debates estava no processo decisório e concebia o processo da política como essencialmente técnico e neutro; tal perspectiva foi denominada pelos críticos que se seguiram a ela de *guinada analítica* (*analycentric turn*).

Na década de 1980, Paul A. Sabatier propõe uma perspectiva que passou a focalizar a influência da argumentação, portanto da linguagem, na produção de políticas, possibilitando a emergência da chamada *guinada argumentativa* (*argumentative turn*). Esse autor foi, talvez, o mais importante crítico ao modelo de ciclo de política (DELEON, 1997, p. 9).

Há que se fazer menção, ainda, às “abordagens sintéticas”, que consideram a complexidade do universo que envolve o processo da política. De forma objetiva, elencamos aqui as principais correntes dela: a) abordagem dos múltiplos fluxos (John Kingdon); b) modelo das coalizões de defesa (Sabatier; Jenkins-Smith); c) modelo de equilíbrio pontuado (Baumgartner; Jones).

Mais recentemente, foi elaborada por Luis Enrique Aguilar a matriz denominada “análise satisfatória”, que busca a compreensão da política considerando diferentes campos, ampliando, assim, o olhar do analista e possibilitando o entendimento dos mecanismos pelos quais as políticas são constituídas. Para este autor, as “análises satisfatórias” da política são “aquelas que procuram ou exibem o trânsito entre macrodimensões e microdimensões de análise, que investigam as causas, cuidam da qualidade das inferências, buscam explicar e responder a perguntas e utilizam a comparação como um instrumento de aprimoramento” (AGUILAR, 2013, p. 12).

A fim de proceder à *análise da política pública*, como já dissemos, faz-se necessária a adoção de um modelo que permita o exercício analítico.

En relación con las *políticas públicas* se pueden distinguir tres objetos de investigación [...].

La primera aproximación hace énfasis en la génesis de las políticas públicas y busca responder a la siguiente pregunta: *¿A través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos, se toman las decisiones que constituyen ¡las políticas públicas?* Dicho de otra manera, ¿cómo “nacen” y se transforman las políticas públicas?

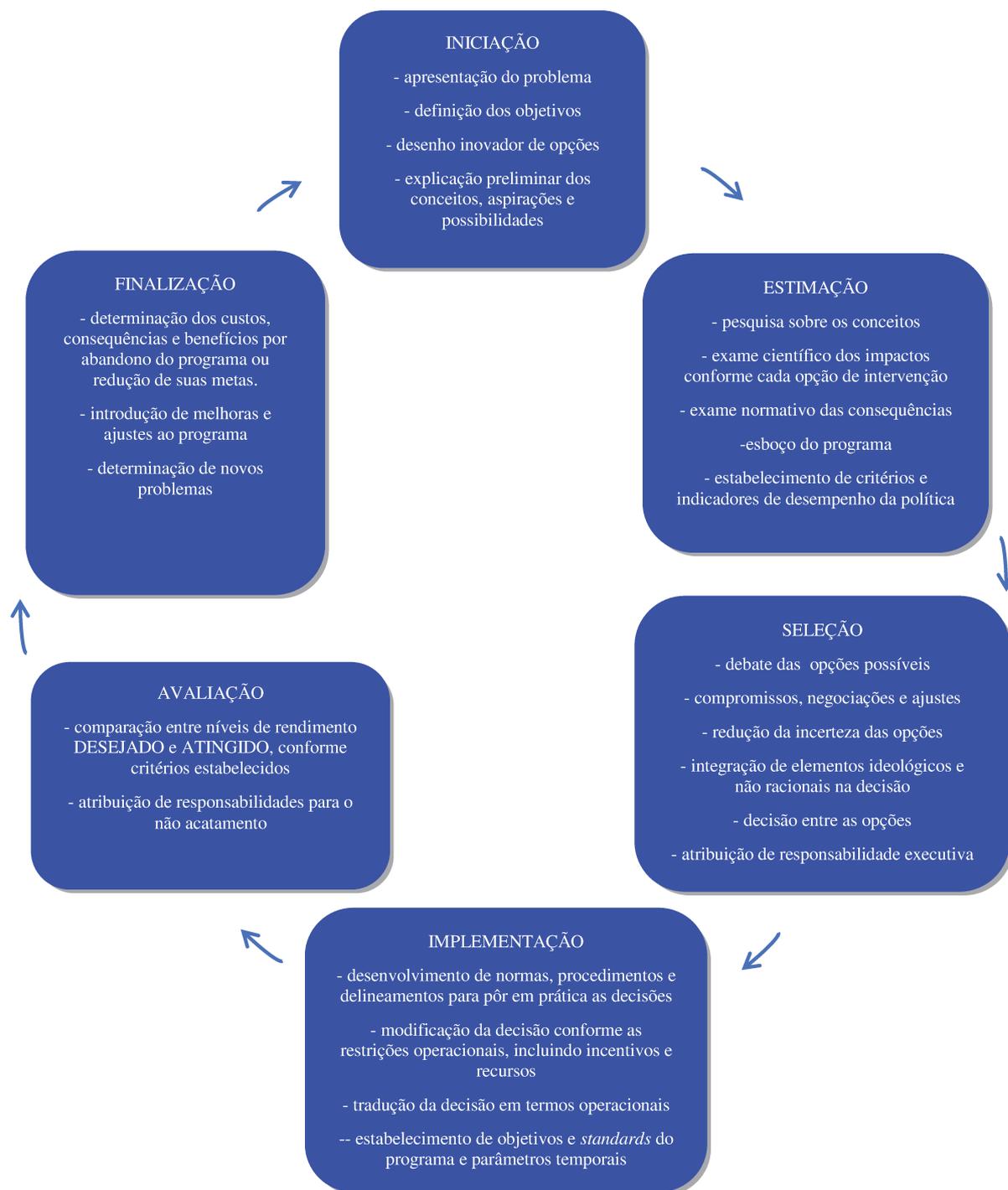
La segunda aproximación se focaliza hacia el estudio de la “caja negra” del Estado, a través de unos interrogantes sobre el funcionamiento de la administración: *¿Cómo funciona el sistema de organizaciones públicas, a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública?* La cuestión es, entonces, saber cómo (en función de cuáles *estrategias*) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de una política pública.

Finalmente, el tercer cuestionamiento se pregunta por los efectos de las políticas públicas en la sociedad: *¿Cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico?* Se trata, pues, de determinar en qué medida la política pública estudiada ha modificado el tejido social que ella buscaba afectar (cambiar) y en qué grado esos efectos

están acordes con las expectativas de los decisores (MULLER, 2001, p. 13, grifos do autor).

Considerando a reflexão apresentada acima, pode-se afirmar que a definição da ferramenta metodológica para proceder à análise da política se constitui numa tarefa nada fácil, dada à natureza dos estudos realizados nesta área. No caso deste trabalho de pesquisa, considerando o primeiro e segundo objetos de investigação elencados pelo autor, em que nossa investigação se insere, decidimos trabalhar com a matriz elaborada por Brewer e DeLeon (1983) – o processo da política –, devido ao fato de esse modelo oferecer os instrumentos necessários para a compreensão do fenômeno estudado, na medida em que possibilitou perceber o processo de elaboração da política como fruto de uma construção essencialmente complexa, devido, sobretudo, ao fato de esse processo estar localizado numa arena de lutas e conflitos, por excelência.

Figura 6: Processo da Política



Fonte: Brewer e DeLeon (1983), adaptado por Aguilar (2013).

Considerando que nosso interesse de pesquisa estava centrado no processo de tramitação dos projetos de lei na arena do legislativo, a análise comparativa da política embasada na matriz de Brewer e DeLeon (1983) englobou as três primeiras etapas: iniciação, estimação e seleção. Para tanto, elaboramos um roteiro para embasar o exercício analítico:

Quadro 8: Modelo de Análise

Perguntas seguindo a sequência analítica do Processo da Política	Brasil	Portugal
INICIAÇÃO 1. Quais problemas detectados ensejaram a criação do INSAES\A3ES? 2. Quais foram os objetivos para a proposição do INSAES\A3ES? 3. Como surgiu a ideia de criação do INSAES\A3ES? 4. Quais foram as diretrizes basilares para a elaboração do PL do INSAES\A3ES?	Semelhanças, diferenças e explicações como exercício comparativo.	Semelhanças, diferenças e explicações como exercício comparativo.
ESTIMAÇÃO 1. Foi elaborada alguma pesquisa nacional ou internacional sobre a avaliação para propor o INSAES\A3ES? 2. Qual a relação entre o INSAES\A3ES e as outras instâncias de regulação? 3. Por que não optaram pelo investimento na estrutura de avaliação e regulação existente? 4. Houve alguma avaliação dos impactos nas políticas públicas de avaliação da educação superior para a proposição do INSAES\A3ES?	Semelhanças, diferenças e explicações como exercício comparativo.	Semelhanças, diferenças e explicações como exercício comparativo.
SELEÇÃO 1. Houve debate acerca das opções possíveis para a avaliação e regulação da educação superior? 2. Como se deram as negociações, ajustes e compromissos no âmbito do PL DO INSAES\A3ES? 3. Como definiram as atribuições de responsabilidade executiva do INSAES\A3ES? 4. Quais os critérios utilizados para a decisão pela criação do INSAES\A3ES?	Semelhanças, diferenças e explicações como exercício comparativo.	Semelhanças, diferenças e explicações como exercício comparativo.

Fonte: Elaboração da autora.

O exercício de análise que realizamos observou o processo histórico, cronológico da tramitação com foco na relação de forças travada em cada etapa do processo da política. Nosso esforço foi no sentido de proceder a um

[...] estudo sistemático das interações entre pessoas no desenvolvimento de políticas públicas ao longo do tempo. [...] Um olhar superficial sobre as aplicações teóricas e práticas da pesquisa de processos de políticas mostra que engloba, no mínimo, o estudo do comportamento político entre indivíduos, grupos e coalizões; pequena e importante mudança de política; o papel dos peritos e dos cidadãos, bem como os diferentes uso de informações e outros recursos; problemas de ação coletiva relacionados à política pública; construções sociais e histórias causais; poder e desigualdades e projetos de políticas (DELEON; WEIBLE, 2010, p. 3, tradução nossa).

O exercício analítico nos possibilitou estudar as propostas de lei para criação da agência de avaliação e regulação da educação superior no Brasil e em Portugal, perceber e responder quais foram os processos sociais, políticos e administrativos que embasaram a elaboração da política. Também nos permitiu olhar como funcionam as instâncias do executivo encarregadas pela elaboração dos projetos de lei e do legislativo responsável pela análise e aprovação deles.

4 ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE FORÇAS NA ARENA DO LEGISLATIVO NO BRASIL E EM PORTUGAL: O QUE DIZ O DISCURSO?

*“Lutar com Palavras é a luta mais vã.
Entanto lutamos mal rompe a manhã.
São muitas, eu pouco.
Algumas tão fortes, como o javali. [...] Palavra, palavra (digo exasperado),
se me desafias, aceito o combate.”*

Carlos Drummond de Andrade

Analisada a trajetória da política na arena do legislativo no Brasil e em Portugal, neste capítulo buscamos desvelar a relação de forças travada neste espaço. Nosso objetivo foi verificar, com base no discurso dos atores políticos na Câmara dos Deputados e na Assembleia da República, qual grupo se mostrou hegemônico, se aquele que compreende a educação como um bem público ou se outro que a entende como uma mercadoria; para tanto, valemo-nos do suporte teórico-metodológico da ACD, elaborada por Fairclough (2001).

Compreendemos que o discurso é uma forma de ação sobre o mundo e sobre os outros, como também um modo de representação situada histórica e socialmente numa relação dialética com outros aspectos da prática social em que estão inseridos os atores cujo discurso é analisado. Noutras palavras, “o discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (FAIRCLOUGH, 2012, p. 91).

O instrumental da ACD nos ofereceu condições para a análise, pois se trata de um método que permite “a análise das relações dialéticas entre semioses (inclusive a língua) e outros elementos das práticas sociais” (FAIRCLOUGH, 2012, p. 309).

Nosso instrumento de trabalho neste capítulo foram, essencialmente, as palavras formadoras do discurso. Trabalhamos com a linguagem constituída pelas identidades sociais; pelas relações sociais e pelos sistemas de conhecimento e crenças dos atores que compõem as funções “ideacional” (expressa a experiência exterior, de mundo, ou a interior, da consciência), “interpessoal” (expressa a interação entre pessoas, as atitudes, avaliações, julgamentos ou demandas daquele que fala) e “textual” (expressa os outros dois tipos por meio da forma como o texto está organizado) da análise linguística de Halliday (1994)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Michael Alexander Kirkwood Halliday (1925 - 2018), linguista britânico que desenvolveu a teoria gramatical denominada Linguística Sistemico-Funcional. Esse autor “considera a linguagem como multifuncional e considera que os textos simultaneamente representam a realidade, ordenam as relações sociais e estabelecem identidades” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 27).

A ACD permite explorar as relações existentes entre de causalidade e determinação existentes entre:

(a) prácticas discursivas, eventos y textos (b) estructuras, procesos y relaciones sociales y culturales más amplios para investigar de qué modo esas prácticas, relaciones y procesos surgen y son configuradas por las relaciones de poder y en las luchas por el poder, y para explorar de qué modo esta opacidad de las relaciones entre discurso y sociedad es ella misma un factor que asegura el poder y la hegemonía” (FAIRCLOUGH, 2008, p. 174).

Isso porque podem ser ambíguas e difusas as relações entre discurso, ideologia e poder, daí a força da utilização da teoria gramsciana para a análise das relações de força presentes no discurso analisado.

Neste trabalho, “ao usar o termo ‘discurso’, proponho considerar o uso da linguagem como forma de prática social e não como atividade puramente individual ou reflexo de variáveis situacionais” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 90).

Parece que se possa dizer que ‘linguagem’ é essencialmente um nome coletivo, que não pressupõe uma coisa única nem no tempo nem no espaço. Linguagem significa também cultura e filosofia (ainda que no nível do senso comum) e, portanto, o fato ‘linguagem’ é, na realidade, uma multiplicidade de fatos mais ou menos organicamente coerentes e coordenados: no limite, pode-se dizer que todo ser falante tem uma linguagem pessoal e própria, isto é, um modo pessoal de pensar e sentir (CC 10, v. 1, §44, p. 493).

Foi essa relação entre a “linguagem” enquanto fenômeno individual e coletivo que nos interessou estudar a fim de compreender para quem e por quem os atores políticos falavam, e quais interesses foram defendidos. Noutras palavras, buscamos localizar qual a formação discursiva (FD) presente no evento analisado.

Nesse diapasão, partimos do princípio que o discurso se constitui num modo de ação, numa forma através da qual os homens e mulheres agem sobre o mundo, na mesma medida em que agem sobre os outros. Também levamos em consideração a relação dialética existente entre o discurso, a prática social e a estrutura social nas quais estavam inseridos os atores políticos nas arenas estudadas. Para tanto, consideramos a *noção de contexto*, uma vez que, para essa abordagem teórica, a informação contextual determina o significado do que foi dito.

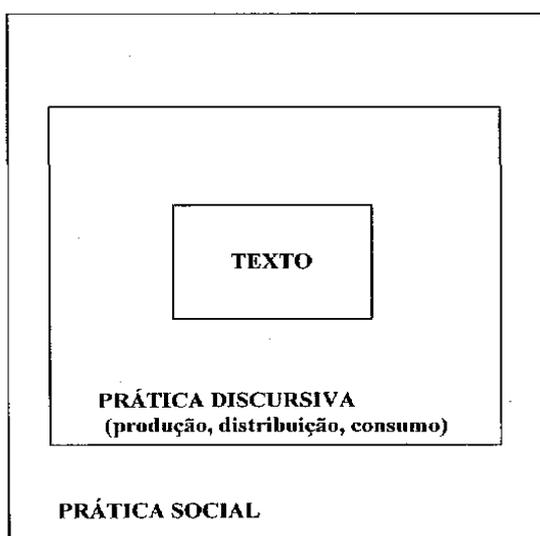
Por meio do discurso mantemos ou transformamos as relações de poder e as representações sobre o mundo, logo este pode esta – e geralmente está – investido de ideologias. Afinal, “os sujeitos são posicionados ideologicamente, mas também são capazes de agir ‘criativamente’ no sentido de realizar suas próprias conexões entre as diversas práticas

ideológicas a que são expostos e de reestruturar as práticas e as estruturas posicionadoras” (FAIRCLOUGH, 2008, p. 121).

A História não faz nada, ‘não possui nenhuma riqueza imensa’, ‘não luta nenhum tipo de luta’! Quem faz tudo isso, quem possui e luta é, muito antes, o homem, o homem real, que vive; não é, por certo, a ‘História’, que utiliza o homem como meio para realizar seus fins – como se tratasse de uma pessoa à parte –, pois a História não é senão a atividade do homem que persegue seus objetivos (MARX; ENGELS, 2011, p. 122).

Partindo dessa visão acerca do ser que fala, do seu entorno e da sua condição humana, procedemos à análise do discurso considerando três dimensões: o texto, a prática discursiva e a prática social na seguinte perspectiva:

Figura 7: Concepção tridimensional do discurso.



Fonte: FAIRCLOUGH (2001, p. 101).

A dimensão do “texto” diz respeito à análise linguística organizada em quatro itens: vocabulário (palavras individuais); gramática (palavras combinadas em orações e frases); coesão (ligação entre as orações e frases) e estrutura textual (propriedades organizacionais de larga escala dos textos) (FAIRCLOUGH, 2001).

Na dimensão da “prática discursiva”, o analista localiza e situa quais os tipos de discurso presentes no texto, observando três questões: a força dos enunciados (refere-se aos tipos de atos de fala: promessa, denuncia, ameaça); a coerência; e a intertextualidade¹⁰⁵. Esta dimensão “envolve processos de produção, distribuição e consumo textual e a natureza desses processos varia entre diferentes tipos de discurso de acordo com fatores sociais”

¹⁰⁵ “[...] intertextualidade é basicamente a propriedade que têm os textos de ser cheios de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados [...]” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 114).

(FAIRCLOUGH, 2001. p. 106-107). Nesta dimensão, o interesse é político, está centrado no evento discursivo existente no interior de relações de poder e dominação, cujo lastro teórico para a análise está no conceito gramsciano de hegemonia.

Gramsci foi um intelectual profundamente dedicado ao seu trabalho, seja na universidade, na atividade como jornalista e parlamentar, seja no cárcere, quando escreveu os *Cadernos*. Em todas as esferas de ação

[...] não só o ensinamento recebido de Bartoli e aquele absorvido no debate científico sobre os nexos entre língua, sociedade e cultura contribuíram para orientar sua formação [...], mas também em diversas ocasiões se realiza o entrelaçamento entre o linguista e o político, seja porque Gramsci vale-se dos seus conhecimentos científicos para defender argumentos de natureza política, seja porque intervém sobre questões atinentes à língua com observações plenas de implicações teórico-políticas (RAPONE, 2014, p. 54).

Dizendo de outro modo, o comunista sardo viveu aquilo que estudou nos livros e na luta da vida cotidiana nas mais diferentes esferas. Dessa forma, considerando que nos valem dos seus apontamentos sobre relações de força e hegemonia no âmbito do Estado Integral, a nossa escolha pela ACD se fez apropriada e facilitou sobremaneira nosso trabalho.

A produção do texto refere ao processo mesmo de elaboração, de construção individual ou coletiva de um artigo de jornal, um panfleto de propaganda ou o discurso de um parlamentar na arena do legislativo, por exemplo. O consumo diz respeito à utilização e/absorção do texto. A distribuição do texto refere às formas como o texto é divulgado, disseminado.

Na dimensão da “prática social”, olhamos para as questões de cunho social, como as circunstâncias institucionais e organizacionais do evento discursivo, buscando compreender como elas influenciaram a elaboração do discurso e da FD. A análise do discurso no âmbito desta dimensão se preocupa com a ideologia presente e com a hegemonia que ela traduz na instância discursiva analisada. A percepção desses aspectos se dá pelo texto, “é através dele que se exploram as estruturas de dominação, as operações de ideologia e as relações sociais” (RAMALHO; REZENDE, 2004, p. 189).

A “prática social” é composta pelo discurso ou semiose, pela atividade material, pelas relações sociais e pelo fenômeno mental.

[...] La conexión entre texto y práctica social se considera mediada por la práctica discursiva: por una parte, los procesos de producción e interpretación textual son conformados por (y, a su vez, ayudan a conformar) la naturaleza de la práctica, y, por otra, el proceso de producción conforma (y deja ‘rastros’) en el texto, y el proceso interpretativo opera sobre la base de las ‘señales’ del texto (FAIRCLOUGH, 2008, p. 175).

A ACD tem como ponto de partida “a concepção da vida social como constituída de práticas e da prática social como ação habitual da sociedade institucionalizada, traduzida em ações materiais, em modos de ação historicamente situados” (RAMALHO; REZENDE, 2004, p. 192).

Realizamos a análise dos dados nos valendo de um *prisma* com a seguinte estrutura:

Figura 8: Prisma para análise da relação de força



Fonte: Elaboração da autora.

Buscamos no discurso elementos que permitiram perceber a concepção de educação defendida por cada ator político; a seguir, verificamos qual deles se fazia preponderante na arena do legislativo, esse movimento permitiu estabelecer *pontos de clivagens*, desvelando, assim, o discurso hegemônico. Definimos três pontos de clivagens: dois temporais (a tramitação dos projetos de lei e a criação das agências) e um político (a sanção das leis).

Neste capítulo, a análise do discurso se dará da seguinte forma:

1. **Texto** – analisamos os textos dos relatórios das Comissões pelas quais o PL passou, com foco nas emendas ao PL nº 4.372/2012 no Brasil. Em Portugal, analisamos o relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, também as transcrições dos debates quando da análise da proposta de lei na arena do legislativo. Procedemos à análise na perspectiva da linguística sistêmica de Halliday (1994) utilizada por Fairclough (2001).

2. **Prática discursiva** – analisamos a forma como os atores políticos colocaram as palavras no discurso com foco na interdiscursividade;

3. **Prática social** – analisamos o posicionamento dos atores políticos tendo como referência o grupo a que pertencem (partido, coligação, bancada).

Na ACD, dada à sua natureza multidisciplinar, a seleção do *corpus* depende da perspectiva adotada pelo pesquisador; este pode se embasar em “um modelo mental da ordem do discurso da instituição, ou o domínio do que se está pesquisando [...] como uma preliminar para decidir onde coletar amostras para o *corpus*” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 277).

Nesta pesquisa, o *corpus* está posto na figura 6, cujos sujeitos enunciativos foram os relatórios das Comissões pelas quais o PL passou, com foco nas emendas parlamentares, também os debates entre os atores na arena do legislativo quando da tramitação das propostas de lei. Tais dados foram coletados no *site* da Câmara dos Deputados no Brasil e da Assembleia da República em Portugal. Ressaltamos que o ponto de intersecção entre ambos os países será objeto de análise no capítulo final, quando da análise comparativa.

Nossa análise focou, conforme assinala Fairclough (2001, p. 123), “a concepção dialética da relação entre estruturas e eventos discursivos, considerando-se as estruturas discursivas como ordens de discurso concebidas como configurações de elementos mais ou menos instáveis”, uma vez que acreditamos na mudança social, na mudança de práticas e de *status quo* da educação a partir da ação dos homens e das mulheres que atuam nos mais diversos campos sociais.

Consideramos “uma ordem de discurso como a faceta discursiva do equilíbrio contraditório e instável que constitui uma hegemonia, e a articulação e a rearticulação de ordens de discurso são, conseqüentemente, um marco delimitador na luta hegemônica” que deve ser anunciada e denunciada por todos aqueles e aquelas comprometidos com a mudança social (FAIRCLOUGH, 2001, p. 123).

Figura 9: *Corpus* da pesquisa



Fonte: Elaboração da autora.

As questões de trabalho que elaboramos para proceder à análise do discurso foram as seguintes:

- 1) **Qual a concepção de educação superior?**
- 2) **Qual a função da avaliação na educação superior?**
- 3) **Qual o papel do Estado na condução da avaliação da educação superior?**

Ao buscar resposta a essas perguntas buscamos desvelar como se deu a relação de forças na arena do legislativo e, por conseguinte, qual grupo se mostrou hegemônico, se aquele que entende a educação como um bem público ou aquele que a trata como uma mercadoria.

4.1 A relação de forças na Câmara dos Deputados no Brasil

Durante o processo de tramitação na Câmara dos Deputados, o PL nº 4.372/2012 passou por quatro Comissões: CEC¹⁰⁶, CTASP¹⁰⁷, CFT¹⁰⁸ e CCJC¹⁰⁹, nas quais recebeu um total de 636 emendas parlamentares.

Na *dimensão prática discursiva*, a intertextualidade¹¹⁰ se manifesta nas emendas dos parlamentares, já que elas têm como base o conteúdo do PL nº 4.372/2012; dizendo de outro modo, o resultado da ação dos Deputados no interior das Comissões é a manifestação dela.

Na intertextualidade, há uma relação direta entre dois textos, em que a criação de um novo texto ocorre mediante um conteúdo textual já existente. Aqui está definido o processo legislativo analisado: reelaborar e/ou melhorar a proposta de lei encaminhada pelo executivo por meio da representação do discurso na forma manifesta, ou seja, quando se recorre explicitamente a outros textos específicos.

Fairclough (2001, p. 135) ressalta a importância da relação entre intertextualidade e hegemonia. “O conceito de intertextualidade aponta para a produtividade dos textos, para

¹⁰⁶ Compete proferir parecer acerca assuntos atinentes à educação em geral; política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais; direito da educação; recursos humanos e financeiros para a educação.

¹⁰⁷ Compete emitir parecer sobre temas referentes aos trabalhadores urbanos e rurais, aos servidores públicos federais e às matérias atinentes à Administração Pública.

¹⁰⁸ Compete proferir parecer acerca da compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária das proposições a ela distribuídas.

¹⁰⁹ Compete emitir parecer sobre aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

¹¹⁰ Termo “cunhado por Kristeva no final dos anos de 1960 no contexto das suas influentes apresentações para as audiências ocidentais do trabalho de Bakhtin” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 133).

como os textos podem transformar textos anteriores e reestruturar as convenções existentes (gêneros, discursos) para gerar novos textos”.

Outro elemento importante da dimensão *prática discursiva* é a interdiscursividade.

El concepto de interdiscursividad destaca la normal heterogeneidad de los textos al ser constituidos por combinaciones de diversos géneros y discursos. El concepto de interdiscursividad se basa en, y se relaciona estrechamente con el de intertextualidad (Kristeva, 1980) y, al igual que la intertextualidad, pone de relieve una perspectiva histórica de los textos como transformadores del pasado, las convenciones existentes, o los textos previos, en el presente (FAIRCLOUGH, 2008, p. 176).

Enquanto na intertextualidade se recorre a outros textos, na interdiscursividade há uma combinação de diferentes elementos de ordens de discurso. Nessa relação dialética entre os textos e os discursos, na análise que fizemos, um grupo se sobrepôs aos demais na definição do desenho e escopo da lei a ser criada, conforme veremos abaixo.

Na dimensão *prática social*, o dado mais representativo, a nosso ver, foi o processo de substituição do grupo hegemônico no Congresso Nacional. O Governo, quando da apresentação do projeto de lei, segundo os dados do *site* da Câmara dos Deputados, possuía o apoio da maioria dos Deputados, eram 356 dos 513 eleitos, destes 87 parlamentares pertenciam ao partido da Presidente, o PT, e 72 pertenciam ao partido do vice-presidente, Michel Temer do PMDB. Esse cenário foi sendo alterado na medida em que a relação de forças no cenário mais amplo do país foi se intensificando até culminar com a retirada do projeto da pauta, interrompendo o processo legislativo e, por conseguinte, o processo político.

No Brasil, os parlamentares são distribuídos em bancadas, ou seja, em grupos de uma mesma representação partidária, por exemplo, de uma determinada região ou estado (bancada mineira, bancada nordestina, paulista etc.) ou grupos que representam determinados interesses (bancada ruralista, bancada evangélica, bancada empresarial, etc.). Elas são organizadas no início de cada legislatura e têm relação direta com a atividade que exerce o parlamentar na sociedade e/ou com os interesses que defende cada Deputado. Cada bancada elege um líder entre todos os integrantes, o qual representará o grupo na casa legislativa. Há também os blocos parlamentares formados pela bancada de dois ou mais partidos sob uma liderança comum. Em suma, as bancadas são constituídas de parlamentares e os blocos parlamentares são constituídos de partidos.

De acordo com um levantamento feito pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)¹¹¹, a bancada de empresários na 54ª Legislatura é de 246 deputados e corresponde a 47,95% do total. Nessa bancada, um em cada três parlamentares é proprietário ou sócio de fazenda, indústria agropecuária ou de estabelecimento comercial, industrial ou de prestação de serviços e inclui ainda milionários com aplicação financeira, acionistas e quotistas de empreendimentos em geral, independentemente do setor, lideranças sindicais das categorias econômicas. Reforçam essa bancada outros deputados (profissionais liberais ou assalariados), que, embora não façam parte da bancada por não terem atividades econômicas, assumem a defesa dos interesses do setor; tais parlamentares podem ser identificados por meio dos financiadores de suas campanhas eleitorais.

Quadro 9: Distribuição dos Deputados da bancada empresarial por região

Região	Nº Deputados Bancada Empresarial
Norte	28
Nordeste	71
Centro-Oeste	26
Sul	37
Sudeste	84

Fonte: Elaboração da autora.

Representantes desse grupo de interesse de todas as cinco regiões do país compõem a Câmara dos Deputados e atuaram ativamente no processo de tramitação do projeto de lei do INSAES. Esse fato pode ser explicado pela natureza da instituição objeto da proposta legislativa: uma agência que viria para supervisionar as instituições de educação superior, o que movimentou o grupo de empresários do setor (grupo de interesses) no sentido de interferir no desenho da política no interior das Comissões na Câmara dos Deputados; tal movimentação se deu por meio dos grupos de pressão.

Dentre as emendas ao PL, destacamos que exatamente o mesmo texto tanto é apresentado pelo mesmo parlamentar mais de uma vez como por outros parlamentares da bancada empresarial ou não. Isso aconteceu na mesma Comissão e em diferentes comissões. Destacamos dois casos:

¹¹¹ Trata-se de um grupo de pressão “estruturado para atuar nos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional e, excepcionalmente, nas assembleias legislativas e câmaras de vereadores, no sentido da institucionalização, da transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais da classe trabalhadora. É um instrumento dos trabalhadores” (DIAP, 2018).

a) alteração para “Instituto Nacional de Supervisão e Regulação da Educação Superior (INSUPER)”, retirando-se o termo *avaliação*: foram 13 emendas com o mesmo texto, das quais quatro foram apresentadas pelo Deputado Izalci PSDB/DF (duas na CEC e duas na CTASP); duas pela Deputada Professora Dorinha DEM/TO na CFT e duas por Roberto de Lucena PV/SP também na CFT;

b) alteração para “Instituto Nacional de Avaliação da Educação Superior (INAES)”, retirando-se o termo *supervisão*: foram 31 emendas sendo 13 num formato e 18 noutro formato. Naquele que denominamos “FORMATO A”, foram três apresentadas pelo Deputado Izalci (PSDB/DF) (uma na CEC, uma na CFT e uma na CCJ); três pelo Deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES) (uma na CTASP e duas na CFT). Aquelas no “FORMATO B” apresentaram e emendas com o mesmo texto e foram apresentadas por Sandro Mabel (PMDB/GO), Beto Mansur (PP/SP), Alexandre Leite (DEM/SP), Eli Correa Filho (DEM/SP) e Lelo Coimbra (PMDB/SP).

Abaixo apresentamos um quadro com a relação das emendas nos formatos A e B e as respectivas Comissões

Quadro 10: Mesma emenda apresentada em diferentes Comissões

FORMATO	COMISSÕES/EMENDA
A	CEC – 64/2012; CTASP – 7/2012 e 15/2012; CFT – 6/2013, 45/2013, 81/2013, 112/2013, 130/2013, 182/2013, 226/2013, 269/2013, 307/2013; CCJC - 110/2014
B	CCJC – 1/2014, 7/2014, 9/2014, 25/2014, 43/2014, 55/2014, 64/2014, 76/2014, 87/2014, 96/2014, 113/2014, 115/2014, 125/2014, 136/2014, 152/2014, 155/2014, 171/2014, 176/2014.

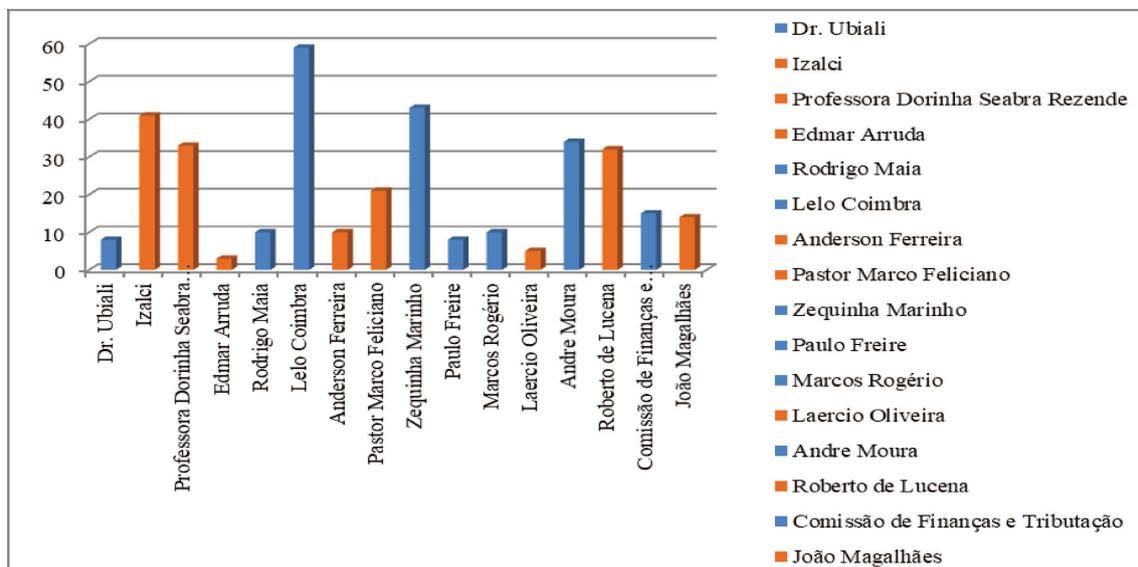
Fonte: Elaboração da autora.

No exemplo acima, verifica-se o nível de articulação do grupo de interesses que mobilizou parlamentares de diferentes partidos e diferentes bancadas. É interessante observar que o mesmo Deputado atua em ambos os grupos, ou seja, propõe a alteração do nome da agência e, conseqüentemente, na sua função, retirando a dimensão da avaliação e permitindo a supervisão num grupo e *vice-versa* no outro grupo.

O maior número de proposições está naquele que busca a supressão da atividade de supervisão da agência sob a justificativa que essa ação fere o princípio da autonomia das instituições de ensino superior e que, no caso das privadas, significa ingerência do Estado sobre esses estabelecimentos, já que, segundo o texto da emenda, a “regulação é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Como dissemos, o PL nº 4.372/2012 passou por quatro Comissões, e aquela em que recebeu mais ementas foi a CFT: foram 346 apresentadas por 16 Deputados.

Gráfico 1: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CFT

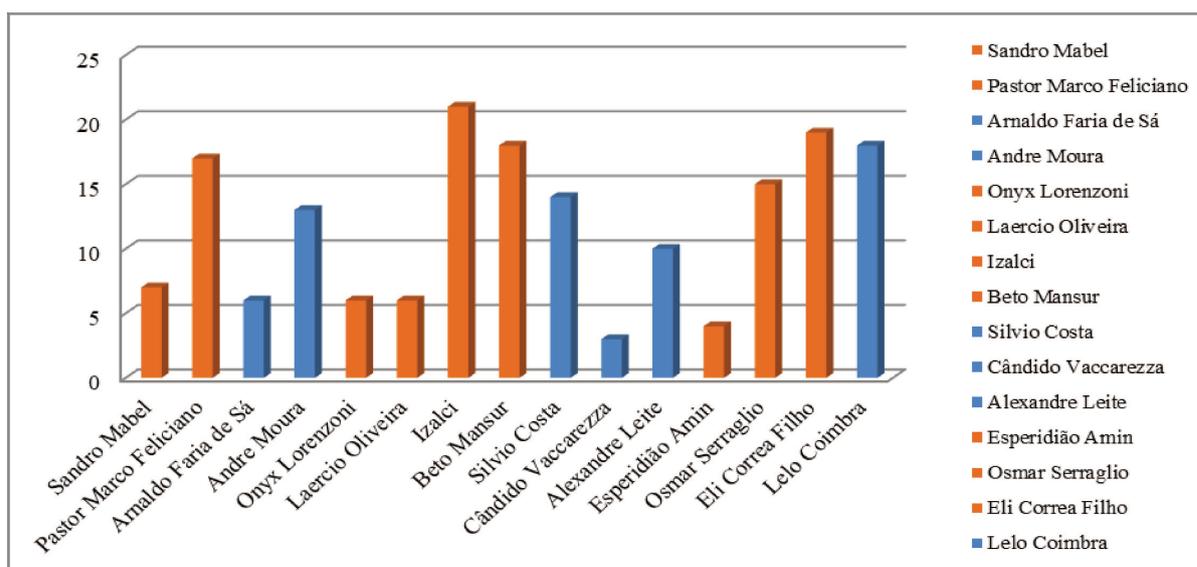


Fonte: Elaboração da autora.

Nesta Comissão, a atuação dos oito Parlamentares, membros da bancada empresarial¹¹², que representam o grupo de interesses do setor privado na educação superior representou 45,95% das emendas apresentadas.

Na CCJC, o projeto de lei do INSAES recebeu 177 emendas de 15 Deputados.

Gráfico 2: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CCJC



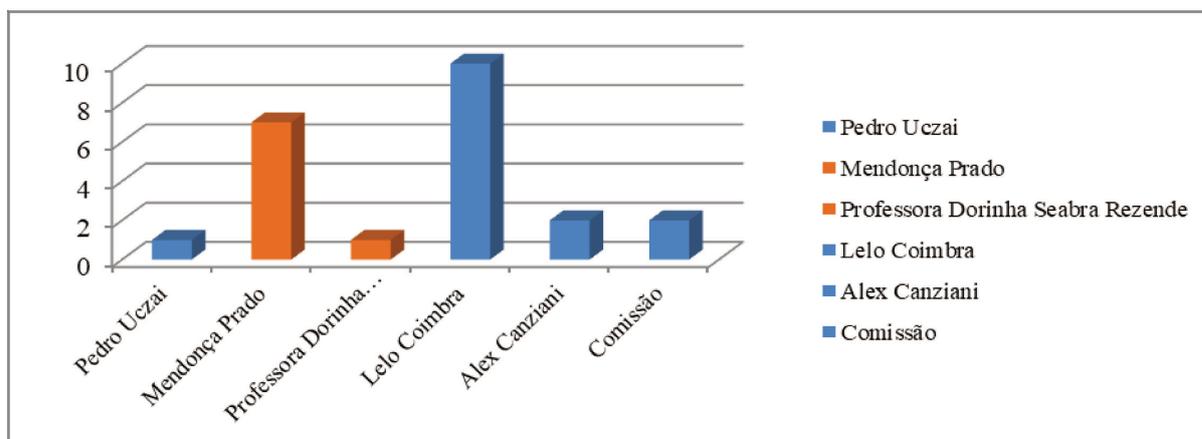
Fonte: Elaboração da autora.

¹¹² Nas tabelas estão representados pela cor laranja.

Das emendas apresentadas nesta Comissão, 154 vieram de nove Deputados ligados à bancada que representava o grupo de interesses dos empresários da educação superior, de um total de 15 parlamentares que atuaram na Comissão. Aqui a atuação do grupo de interesses foi preponderante. A relação de forças na CCJC era absolutamente favorável aos interesses do capital privado, 96,58% das proposições advieram dos deputados da bancada empresarial.

Na CTASP, foram apresentadas 23 emendas.

Gráfico 3: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CTASP

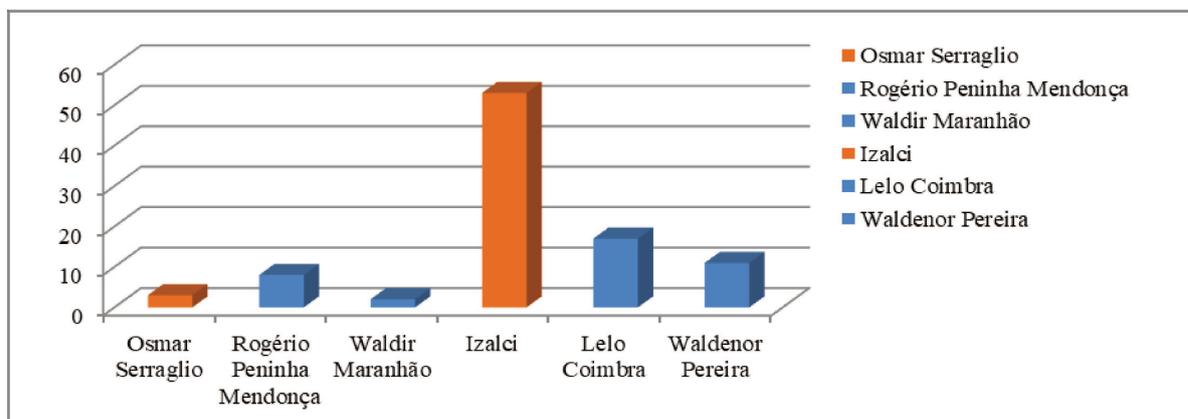


Fonte: Elaboração da autora.

Esta foi a única Comissão em que os Deputados representantes das bancadas ligadas aos interesses dos empresários da educação estavam em menor número; ainda assim, eles apresentaram mais de um terço das emendas (oito de um total de 23). Mesmo em se tratando da discussão de interesses dos trabalhadores do setor público, haja vista a proposta de lei prever a criação de uma autarquia, a bancada dos empresários foi ativa.

Na CEC, foram apresentadas 94 emendas ao PL nº 4.372/2012.

Gráfico 4: Atuação dos representantes de grupos de interesses na CEC



Fonte: Elaboração da autora.

Do total de seis Deputados que apresentaram emendas na CEC, dois deles representavam o grupo de interesses dos empresários e apresentaram 60% do total de emendas nesta Comissão. Também aqui a relação de forças estava favorável ao capital privado com destaque à preponderância de apenas dois parlamentares.

O comunista sardo definiu os intelectuais como prepostos do grupo dominante fundamental. No cenário aqui analisado, os Deputados representam os intelectuais a que Gramsci faz referência, eles atuaram como braços do setor empresarial que explora o setor da educação superior na medida em que atuaram de forma assertiva na defesa dos interesses destes. Dentre esses intelectuais, ressaltamos a ação de um parlamentar cuja atuação representa um percentual significativo das alterações propostas ao PL.

Quadro 11: Atuação do Deputado Izalci na CEC, CCJC e CFT

Comissões	Izalci	Total na Comissão	%
CEC	53	94	74,46%
CCJC	21	177	22,03%
CFT	41	346	28,90%

Fonte: Elaboração da autora.

Na tabela acima, pode-se verificar quão preponderante foi a intervenção desse parlamentar no processo de tramitação do PL nas Comissões de que fez parte. As alterações ao projeto propostas por ele, que estava em seu primeiro mandato, visaram beneficiar a rede privada de educação superior, atendendo, assim, aos interesses do empresariado do setor. Observem que a CEC foi a Comissão à qual dedicaram maior atenção.

Na *dimensão textual* do discurso analisado, o foco estava, conforme indica Fairclough (2001, p. 105), no “sentido da palavra, particularmente como os sentidos das palavras entram em disputa dentro de lutas mais amplas”. Partimos do princípio que “as estruturas particulares das relações entre as palavras e das relações entre os sentidos de uma palavra são formas de hegemonia (FAIRCLOUGH, 2001, p. 105). Assim, buscamos elementos que indicassem qual era a concepção predominante de educação superior e avaliação ali expressas.

A força do discurso no *corpus* selecionado está no entendimento da educação como um serviço, exatamente como entende a OMC, posto no documento do AGCS. Em diferentes momentos, os Deputados, de forma explícita, se referem à educação superior como uma “atividade econômica” praticada pela iniciativa privada; como exemplo, apresentamos o excerto abaixo retirado da emenda 1 apresentada à CCJC:

Assim, admitida a atividade educacional como sendo uma das atividades econômicas do país, cuja garantia tem respaldo na Constituição Federal, as instituições educacionais devem ter as prerrogativas e garantias inerentes às empresas privadas, ainda que o serviço seja de inegável interesse público (BRASIL, 2014, p. 1).

O *tema* no excerto acima é a natureza da educação superior e atende o discurso hegemônico do capital internacional presente no documento do AGCS. Ainda de acordo com esse documento, cabe ao Estado a tarefa de estabelecer marcos regulatórios com o fim de avaliar a atividade econômica, conforme se verifica abaixo:

Como empresas privadas que prestam serviços de interesse público, cabe ao estado estabelecer regras gerais de educação e critérios legais e objetivos de avaliação da qualidade. Esta é a função do Estado e o limite é imposto pela Constituição Federal (BRASIL, 2014, p. 1).

Outro elemento que apareceu na análise foi o entendimento de que a iniciativa privada exerce um “papel social” atuando na educação superior como “parceira” do Estado. O excerto abaixo foi retirado da emenda 51/2012 apresentado à CEC:

A iniciativa privada responde por pelo menos 75% das matrículas e é uma grande parceira do Ministério da Educação no Programa Universidade para Todos e o Fies. A iniciativa privada é responsável pela inclusão social de egressos do ensino médio de escolas públicas que não teriam como concorrer na oferta de vagas em instituições públicas, considerando a falta de vagas suficientes das IES publicas (BRASIL, 2012c).

No trecho acima, a FD é do neoliberalismo econômico, quando advoga a supremacia e benemerência da iniciativa privada em face da “incompetência” do Estado em executar algumas de suas funções; no caso em tela, oferecer a educação superior.

Caso o grupo de interesse que defende a educação superior como um bem público tivesse sido preponderante no processo legislativo, teríamos obviamente outro formato do PL analisado na Câmara dos Deputados. No momento histórico analisado, a relação de forças foi favorável ao grupo que defendeu a educação superior como uma mercadoria; esse foi o discurso hegemônico.

Hegemonia é liderança tanto quanto dominação nos domínios econômico, político, cultural e ideológico de uma sociedade. Hegemonia é o poder sobre a sociedade como um todo de uma das classes economicamente definidas como fundamentais em aliança com outras forças sociais, mas nunca atingido senão parcial e temporariamente, como um ‘equilíbrio instável’. Hegemonia é a construção de alianças e a integração muito mais do que simplesmente a dominação de classes subalternas, mediante concessões ou meios ideológicos para ganhar seu consentimento. Hegemonia é um foco de constante luta sobre pontos de maior instabilidade entre classes e blocos para construir, manter ou romper alianças e relações de dominação subordinação,

que assume formas econômicas, políticas e ideológicas (FAIRCLOUGH, 2008, p. 122).

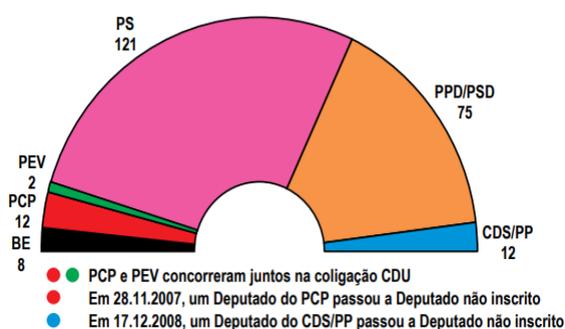
É nesta relação dialética entre dominação e subjugação/subordinação na luta por hegemonia nos mais diversos espaços e, no caso da análise que fazemos aqui, na luta por uma educação superior de qualidade que atuam os intelectuais influenciando decisivamente o resultado da relação de forças. Daí depreende-se a importância da ação dos intelectuais em todos os espaços sociais na defesa da educação pública de qualidade, no caso de almejarem uma sociedade mais justa e menos excludente.

4.2 A relação de forças na Assembleia da República em Portugal

Quando da apresentação do PL 126/X, o país estava no XVII Governo Constitucional, o Presidente da República era Aníbal Cavaco Silva e o Primeiro Ministro José Sócrates do PS. A Assembleia da República tinha como presidente Jaime José Matos da Gama, do PS, e estava constituída da seguinte forma:

Figura 10: X Legislatura (2005 – 2009)

Eleição em 20 de fevereiro de 2005



Fonte: Comunicar (2006, p. 11).

Na *dimensão prática social*, os parlamentares em Portugal representavam seis partidos, num total de 230 Parlamentares.

Depois da posse, os Deputados eleitos por cada partido ou coligação de partidos podem constituir-se em Grupos Parlamentares, conforme dispõem os artigos de 6º a 9º do Regimento Interno da Assembleia da República (PORTUGAL, 2018b). Uma vez constituído o Grupo, este deve comunicar o Presidente da Assembleia da República por meio de uma comunicação formal, indicando a sua designação, o nome do Presidente e dos Vice-Presidentes, se houver. Não é exigido um número mínimo de Deputados para constituir um grupo parlamentar. Eles possuem o direito de fixar a ordem do dia, de indicar Deputados para

as Comissões Parlamentares, de representação proporcional na Presidência das Comissões, requerer debates, de interpelar ao Governo, constituir Comissões de Inquérito e ainda a subvenções financeiras e recrutamento de pessoal de confiança, entre outros. Cada Grupo Parlamentar define a forma de organização que adotará na Legislatura, sendo vedado acumular a função de Presidente, Vice-Presidente ou de membro da Mesa da Assembleia da República com as de Presidente de Grupo Parlamentar. Na X Legislatura estavam inscritos os seguintes grupos com o respectivo número de Deputados: PS (121), PSD (75), PCP (12), CDS-PP (12), BE (8), PEV (2).

No Programa de Governo de José Sócrates constava o seguinte compromisso no que tange às políticas públicas para avaliação e regulação da educação superior:

2.4 Criar um sistema nacional de garantia de qualidade

Feita a experiência da avaliação de cursos superiores, universitários e politécnicos, públicos e privados, **é tempo de ir mais além e criar um sistema nacional de garantia de qualidade no ensino superior, reconhecido internacionalmente que abranja todas as suas instituições.**

Quatro eixos desenharam um tal sistema. O primeiro é o alargamento da avaliação ao desempenho das instituições. O segundo é a objectivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e das escolas, quer para o seu financiamento. O terceiro eixo é a internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional. O quarto é a exigência de que universidades e politécnicos concretizem sistemas próprios de garantia de qualidade, passíveis de certificação (PARTIDO SOCIALISTA, 2005, p. 50, grifos do autor).

Aparece aqui a intenção de alterar o sistema nacional de avaliação desse nível de ensino. O verbo utilizado pelo Governo foi *criar*, o que significa que ele não reconhecia os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos pela CNAVES, concebidos como uma “experiência”. Trata-se de um caso clássico de desmonte de políticas públicas pelos governantes que assumem o poder. Nessa perspectiva de “criar um sistema nacional de garantia da qualidade da educação superior”, o Governo apresenta à Assembleia da República a Proposta de Lei 126/X (PORTUGAL, 2007a).

O processo de tramitação do PL se deu em três meses, com entrada na Assembleia da República em 09/04/2007 e promulgado em 10/07/2007. A proposta legislativa foi analisada apenas na Comissão de Educação, Ciência e Cultura.

Na dimensão *prática discursiva* através do estudo do interdiscurso foi possível verificar que a FD hegemônica presente naquela arena é aquela dos organismos internacionais, como OCDE e BM.

As FDs são posicionadas em complexos de FDs relacionadas referidas como 'interdiscurso', e os sentidos específicos de uma FD são determinados 'de fora' por sua relação com outras no interdiscurso. [...] essa determinação externa de FDs é algo de que os sujeitos tipicamente não têm consciência; os sujeitos tendem a perceber a si mesmos equivocadamente como a fonte dos sentidos de uma FD, quando na verdade são seus efeitos (FAIRCLOUGH, 2001, p. 53).

O painel exposto acima pelo criador da ACD se verificou em Portugal tanto na exposição de motivos para proposição da proposta de lei aqui analisada quanto na fala de Deputados e Ministros de Estado que se manifestaram em diferentes momentos do processo de tramitação da PL.

De acordo com o Regimento Interno da Assembleia da República, em seu artigo 143, “Os projetos e propostas de lei admitidos pela Mesa devem, obrigatoriamente, ser discutidos e votados na generalidade de acordo com os prazos fixados e previstos no Regimento”.

Na etapa de discussão na generalidade, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Mariano Gago, foi até ao Parlamento a fim de apresentar, justificar e defender a proposta legislativa do Governo. Ele começa justificando por que solicitaram à ENQA um estudo sobre as políticas de avaliação da educação superior:

Como é do conhecimento de muitos de vós, em 2005 o Governo, no cumprimento do seu Programa, solicitou à ENQA (Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior) uma análise do sistema de avaliação do ensino superior em Portugal e a elaboração de recomendações apropriadas. Em final de 2006, esse relatório foi divulgado e debatido publicamente. Saliento que a mesma rede internacional tinha preparado (o que justificou a escolha que por ela fizemos) os *standards* e linhas orientadoras para a garantia de qualidade do ensino superior na área europeia de ensino superior que vieram a ser adoptados por todos os governos signatários da Declaração de Bolonha (GAGO, 2007, p. 27).

A justificativa reside no fato de aquele ente ter elaborado as diretrizes para a avaliação dessa etapa da educação que foram adotadas por outros países da UE. Entendemos que, por si só, esse argumento não é justificativa, haja vista não haver menção aos resultados de tais propostas ou mesmo uma crítica acerca da diretriz adotada para a proposição dos tais “*standards* e linhas orientadoras”. Considerando o poder soberano no Estado Português, mesmo inserido no âmbito da UE, deveria haver um posicionamento, uma reelaboração com vistas à adequação à realidade portuguesa, o que não ocorreu.

Ainda em sua exposição inicial, o Sr. Ministro declara que “A contratualização com o Estado, em matéria de financiamento de qualquer instituição pública, dependerá agora da avaliação externa e prévia dessa instituição”, atrelando o financiamento aos resultados dos

processos avaliativos e atendendo, assim, ao que apregoa o documento do BM para a educação superior, já discutido neste texto.

A questão do estabelecimento de *rankings* também aparece na fala de Mariano Gago, quando afirma que,

De acordo com este diploma, a objectivação passa a ser obrigatória, através da exigência de uma classificação de mérito, indicando-se que a acreditação académica depende de avaliação, a exemplo do que acontece com o registo de cursos. Infelizmente, esta menção não passou de uma intenção da lei que não foi, depois, consagrada em diplomas legais produzidos pelo governo de então. A classificação de mérito foi envergonhadamente distribuída por múltiplos parâmetros e, em muitos casos, nem sequer foi publicada e nenhuma consequência legal foi retirada da intenção de ligar a avaliação à acreditação.

Ora, urge superar este passado e colocar, finalmente, o regime de avaliação ao serviço da modernização do ensino superior (GAGO, 2007, p. 28)

Aqui aparece o sistema de *ranking*, elemento caro aos interesses do capital, assumido pelo Governo. O Ministro encerra sua fala com uma frase de efeito, clamando pela “superação do passado” pela via da utilização da avaliação como recurso para modernização do sistema de educação superior português, como se os resultados dos processos avaliativos por si só bastassem para “modernizar” o sistema e, também, como se toda a história construída nesse campo pela CNAVES não existisse.

No debate que se seguiu, Deputados dos Grupos Parlamentares se manifestaram indicando a fragilidade do sistema de *rankings*, chamando a atenção para tudo que a CNAVES produziu e questionando a criação da A3ES.

Das intervenções, destacamos a do Deputado João Oliveira do PCP:

A primeira questão é a dos *rankings*. O Sr. Ministro encontrou uma inovação que é a da criação de *rankings*, pelo que coloco a questão de saber porque é que o Governo não se lembrou de fazer um *ranking* que comparasse os níveis de investimento dos vários Estados-membros da União Europeia e o financiamento que cada Estado atribui às suas instituições. É que, talvez, este *ranking* pudesse dar alguma ideia do factor decisivo da qualidade das instituições. Criando um *ranking* deste género, talvez o Sr. Ministro pudesse comparar o nível de financiamento que o Estado português garante às universidades portuguesas com o da Bélgica, que é cinco vezes superior, e encontrar um factor decisivo para a garantia da qualidade das instituições do ensino superior (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

O parlamentar elabora uma crítica contundente à visão do Governo na fala do Ministro, chamando atenção para a questão do volume de investimento em educação superior por diferentes países da UE. O PCP foi um dos únicos grupos que votou contra a proposta de lei em ambas as etapas.

Na votação na generalidade, a PL foi aprovada, com votos a favor do PS, votos contra do PCP, do BE e de Os Verdes, com abstenções do PSD e do CDS-PP. Na votação final global do texto, foi aprovado, com votos a favor do PS, votos contra do PCP, do BE e de Os Verdes e abstenções do PSD e do CDS-PP. Aqui se verifica uma relação de forças favorável ao Governo, já que contava com a maioria das cadeiras no Parlamento, e houve dois grupos parlamentares que se abstiveram. O PS possuía 121 Deputados, enquanto que os demais grupos contavam com 109 no total; isso garantiu a aprovação da proposta de lei com larga margem de votos considerando-se as abstenções.

Na *dimensão textual*, o relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura revela o cenário favorável ao Governo, que verificamos quando da votação da PL. Não se elabora nenhuma observação ao conteúdo da lei, tampouco à extensa e insistente referência às “sugestões” da ENQA. O relato do Deputado Sérgio Vieira, do PSD (grupo parlamentar que se absteve nos dois momentos de votação da PL), faz uma apresentação indicando que cabe àquele espaço político pronunciar-se emitindo relatório e parecer, nos termos dos artigos 35º e 143º do Regimento da Assembleia da República. No item 2 desse documento, a intertextualidade manifesta é recurso absoluto, a exposição faz referência ao texto do Governo colocando as intenções do Governo na voz passiva. Expressões como “O Governo entendeu”, “Considera o Governo”, “o Governo se comprometeu em cumprir” compõem o texto. Mesmo quando o autor passa a relatar determinado elemento da PL o faz valendo-se *ipsis litteris* do texto da PL; como exemplo citamos a expressão *A presente iniciativa* utilizada por ele quando refere aos parâmetros de avaliação da qualidade presentes na proposta analisada. Por fim, nas conclusões, espaço onde poderia aparecer algum tipo de análise ou posicionamento do ator, isso não acontece.

[...] 3. A proposta de lei n.º 126/X visa a criação de um sistema de avaliação da qualidade do ensino superior baseado na universalidade, aplicando-se a todos os estabelecimentos de ensino superior e a todos os seus ciclos de estudos, graus e diplomas, obedecendo aos princípios da obrigatoriedade e da periodicidade, a realizar no quadro do sistema europeu de garantia da qualidade, **em obediência aos padrões consignados no desenvolvimento do Processo de Bolonha.**

4. **O novo sistema de avaliação** da qualidade compreende duas formas de avaliação: uma de autoavaliação das instituições e outra de avaliação externa. (PORTUGAL, 2007, grifo nosso).

Aparece no excerto acima a submissão aos postulados do “Processo de Bolonha” e o entendimento de que se tratava de um *novo* sistema de avaliação da educação superior, exatamente como no texto enviado pelo Governo.

No parecer, o parlamentar mantém o posicionamento adotado até então e assevera: “A proposta de lei n.º 126/X reúne os requisitos constitucionais e regimentais para subir a Plenário, reservando os grupos parlamentares as suas posições de voto para o debate”. Veja que ele delega aos grupos parlamentares a tarefa de debater a proposta, caso assim desejarem. Não se verifica crítica, posicionamento ou inferência no documento analisado, o que permite afirmar que a matéria estava pacificada naquela arena e que os interesses dos grupos aos quais o Governo representava eram hegemônicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM EXERCÍCIO COMPARATIVO

“Quem deseje levar adiante um estudo como este, tem naturalmente de enveredar por caminhos nem sempre tranqüilos e de empreender tarefa nem sempre fácil. Afinal, descrever acontecimentos e idéias de forma clara e coerente, para realizar a análise pretendida, às vezes representa esforço apenas relativamente bem-sucedido”.

(Evaldo Vieira)

Na dinâmica que empreendemos neste texto, o exercício comparativo foi reservado para as considerações finais, num movimento de reflexão acerca dos achados da pesquisa. Neste capítulo, valemo-nos do roteiro que elaboramos para a análise da política considerando as três primeiras etapas do processo da política: iniciação, estimação e seleção. Isso porque a tramitação do projeto de lei no Brasil foi interrompida antes de ir a Plenário, então fizemos esse recorte em Portugal a fim de propiciar a comparação. Os pontos de clivagens temporais (tramitação dos projetos de lei e criação da agência) e político (sanção das leis) também balizaram a análise comparativa.

A fim de cumprir sua função, a

[...] educação comparada é necessariamente múltipla e complexa. Ela precisa de conhecimentos e de achegas provenientes de outras áreas científicas, nomeadamente da História, da Sociologia, da Economia, para além de outras especialidades das Ciências da Educação (FERREIRA, 2008, p. 125).

Dada a sua natureza multidisciplinar, a educação comparada mais facilmente contribui para a solução de problemas educacionais concretos, bem como para a compreensão acerca das razões que levaram à emergência deles. Noutro aspecto, tais estudos permitem a compreensão mais ampla dos rumos das políticas públicas educacionais adotadas em diferentes países, bem como as influências de umas realidades nacionais exercidas sobre as outras, foi este o caminho que seguimos.

Em todos os estudos comparativos é importante começar por definir corretamente o contexto – histórico e cultural – um aspecto essencial para a decisão política. É necessário também clarificar os conceitos que se encontram nas noções e termos que utilizamos, prestando particular atenção às ressonâncias que estes termos e conceitos possam ter em diferentes espaços e tempos (KING, 1999, p. 110, tradução nossa).

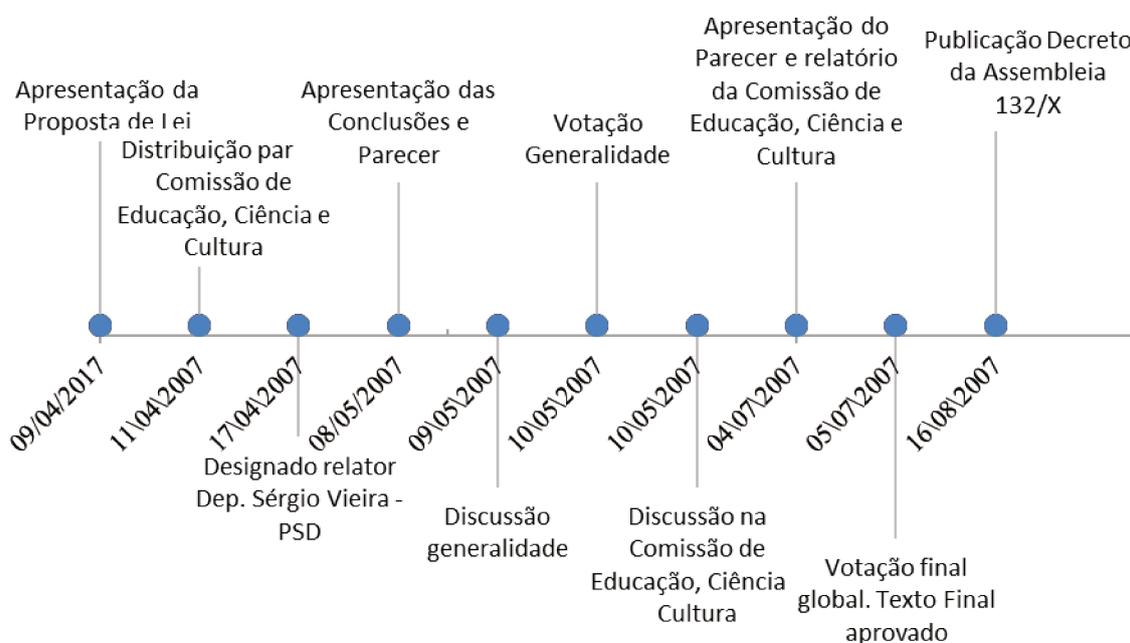
Considerando os apontamentos de King (1999), as realidades estudadas localizam-se no contexto histórico da globalização e da mundialização do capital. Outro aspecto importante é a relação cultural que existe entre Brasil e Portugal, haja vista o processo

de colonização do segundo sobre o primeiro, ponto determinante para a definição desses países para o exercício comparativo. Nossa intenção, com esse exercício, foi verificar em que medida as realidades de ambos os países se aproximam e se distanciam.

El objetivo principal de la ciencia política de orientación comparativista ha sido el de establecer regularidades en los acontecimientos políticos de la humanidad y elaborar proposiciones teóricas empíricamente refutables capaces de relacionar e explicar esas regularidades. Para superar, al menos en parte, los límites impuestos por la imposibilidad de experimentar sobre los seres humanos e instituciones, los científicos políticos han sentido la necesidad de escoger y comparar fenómenos políticos en una variedad de contextos y situaciones distintos (BARTOLINI, 1994, p. 114).

Na pesquisa que realizamos buscamos estabelecer as regularidades às quais os autores se referem a fim de compreender nosso objeto de estudo. Os contextos analisados se aproximam e se distanciam. Dos dados analisados, verificamos que o Brasil construiu uma cultura política própria, na qual não conseguimos localizar uma influência direta de Portugal. Enquanto que no Brasil o processo da política para a aprovação do PL n° 4.372/2012 esteve evitado de manobras para atender aos interesses de grupos e irregularidades, em Portugal a tramitação da PL n° 126/X cumpriu rigorosamente os trâmites e prazos regimentais. Em apenas quatro meses o processo legislativo foi encerrado.

Gráfico 5: Linha do tempo A3ES



Fonte: elaboração da autora.

No que tange às manobras a que fizemos menção acima, citamos o movimento das bancadas e dos Deputados que representavam os interesses do capital privado em oferecer

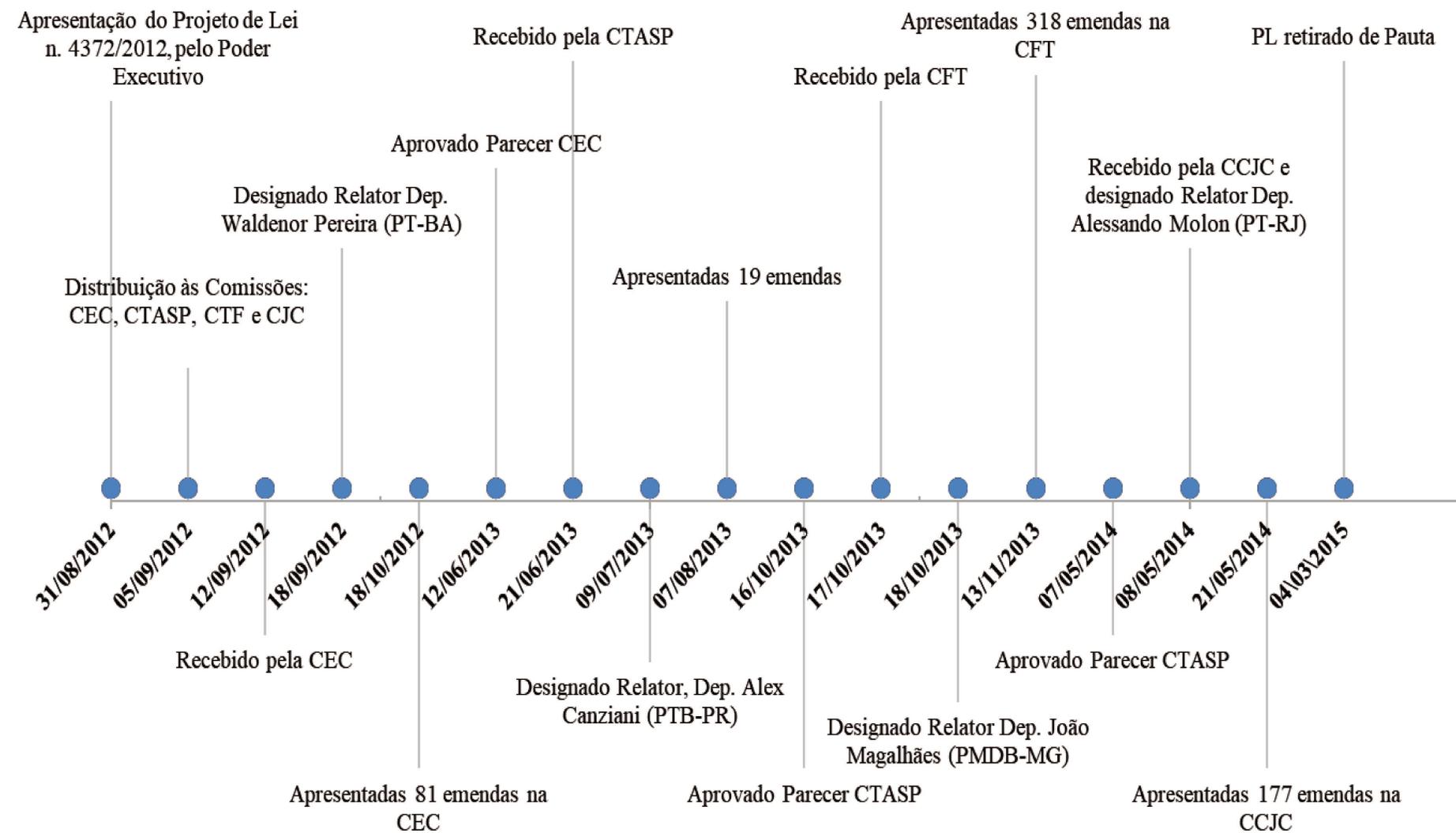
destaques¹¹³ para votação em separado de artigos, incisos, alíneas e parágrafos do PL na CFT. Tais recursos foram utilizados pelo Governo, através do Deputado Rodrigo Maia (PMDB), que apresentou 19 destaques com vistas a provocar uma discussão acerca de itens como arrecadação da taxa de avaliação para a realização das avaliações e a supressão da expressão *supervisionar* do texto da lei, objetos de alteração em emenda. Também foi utilizado pelas bancadas do DEM, PSDB e SD que representavam o capital privado com vistas a garantir a modificação das emendas acima citadas, entre outras. Tudo isso fez o processo legislativo se estender por 2 anos e 7 meses sem que tenha sido promulgada a lei, pois ele foi interrompido quando da retirada de pauta do projeto de lei pelo Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha em 04/03/2015, numa ação clara de retaliação ao Governo.

A decisão de retirar de pauta o PL nº 4.372/2012 adveio de um conflito entre a Câmara de Deputados e o então Ministro da Educação, Cid Gomes. Mesmo o PL tramitando sob o Regime de Urgência aprovado por 288 Deputados em 03/03/2015, o processo legislativo foi suspenso, demonstrando que naquela arena algumas decisões são tomadas com base em interesses outros que não o cumprimento do que dispõe o Regimento Interno, fato que não verificamos em Portugal.

Abaixo apresentamos a linha do tempo da tramitação do projeto de lei no Brasil, no qual aparece claro o quão conflituosas e imbricadas podem ser as relações naquela arena.

¹¹³ Recurso pelo qual pode ser votada em separado parte de proposição submetida ao exame da Câmara, sem prejuízo da votação do restante da mesma. Cabe ao Plenário decidir se o destaque será aceito. Tem o direito de requerê-lo um décimo dos deputados (52) ou líderes que representem esse número segundo o art. 161 do regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Gráfico 6: Linha do tempo da tramitação do PL 4.372/2012



Fonte: Elaboração da autora.

Comparar é confrontar, é buscar estabelecer relações entre objetos e fenômenos com vistas à compreensão mais ampla dos fenômenos atinentes ao campo em que o estudo se localiza.

O princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si mesmo pelo outro. A comparação é um processo de perceber as diferenças e semelhanças e de assumir valores nessa relação de mútuo conhecimento. Trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, se perceber na diferença (FRANCO, 2000, p. 200).

Habitualmente, a comparação é realizada confrontando semelhanças e diferenças para incorporar novos conhecimentos. Nessa perspectiva, abaixo apresentamos um quadro comparativo entre as realidades estudadas:

Quadro 12: Análise comparativa do processo da política: Brasil/Portugal

Perguntas seguindo a sequência analítica do Processo da Política		
INICIAÇÃO	Brasil	Portugal
1. Quais problemas detectados ensejaram a criação do INSAES\A3ES?	O elevado número de processos de avaliação, supervisão e regulação existentes no MEC e a falta de infraestrutura da SERES para realizar tais tarefas.	A necessidade de atender aos postulados do “Processo de Bolonha” no que tange à meta avaliação.
2. Quais foram os objetivos para a proposição do INSAES\A3ES?	Integrar em um único órgão as atividades de avaliação e supervisão da educação superior a fim de otimizar os recursos e integrar os processos de avaliação, supervisão e regulação da educação superior.	A melhoria da qualidade da formação oferecida, o desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas e a estruturação de um sistema de garantia da qualidade reconhecido internacionalmente.
3. Como surgiu a ideia de criação do INSAES\A3ES?	Relatório da SESU	Relatório da ENQA
4. Quais foram as diretrizes basilares para a elaboração do PL do INSAES\A3ES?	Atualizar os mecanismos de avaliação e supervisão da Educação Superior, por meio das melhores práticas nacionais e internacionais em processos gerenciais, metodológicos e organizacionais customizadas à realidade nacional, adequando esses mecanismos aos objetivos governamentais e da população no que tange ao ensino superior de qualidade.	1) A adequação da avaliação ao desempenho das instituições; 2) a objetivação dos critérios da avaliação, 3) a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, comparáveis entre si e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e dos estabelecimentos de ensino, quer para o seu financiamento; 3) a internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional; e 4) a exigência de concretização, por universidades e institutos politécnicos, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação.

ESTIMAÇÃO	Brasil	Portugal
1. Foi elaborada alguma pesquisa nacional ou internacional sobre a avaliação para propor o INSAES\A3ES?	Não	Estudo realizado pela ENQA a pedido do Governo.
2. Qual a relação entre o INSAES\A3ES e as outras instâncias de regulação?	Independente.	Independente.
3. Por que não optaram pelo investimento na estrutura de avaliação e regulação existente?	Pela falta de infraestrutura.	Por entender que elas não satisfaziam ao que propunha o “Processo de Bolonha”.
4. Houve alguma avaliação dos impactos nas políticas públicas de avaliação da educação superior para a proposição do INSAES\A3ES?	Não.	Não.
SELEÇÃO	Brasil	Portugal
1. Houve debate acerca das opções possíveis para a avaliação e regulação da educação superior?	Não.	Não.
2. Como se deram as negociações, ajustes e compromissos no âmbito do PL DO INSAES\A3ES?	No âmbito de uma relação de forças favorável ao grupo de interesses que defendeu os interesses do capital privado.	O Governo detinha maioria na Assembleia da República. Aprovou a PL no âmbito de uma relação de forças favorável.
3. Como definiram as atribuições de responsabilidade executiva do INSAES\A3ES?	Autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério da Educação.	Fundação de direito privado, dotada de personalidade jurídica e reconhecida como de utilidade pública. É independente no exercício das suas competências, sem prejuízo dos princípios orientadores fixados legalmente pelo Estado
4. Quais os critérios utilizados para a decisão pela criação do INSAES\A3ES?	Garantir a melhoria da qualidade da educação superior pela via da avaliação, supervisão e regulação.	Atender ao disposto no relatório da ENQA.

Fonte: Elaboração da autora.

Nosso estudo buscou elementos comuns e divergentes entre as políticas públicas de Brasil e Portugal; trabalhamos no sentido de identificar os elementos comuns e, também, aqueles que são específicos das políticas de cada um dos países em estudo, conforme exposto no quadro acima.

Com base nos dados desta investigação, podemos afirmar que o processo da política no Brasil e em Portugal, quando da tramitação das propostas de lei para a criação de uma agência nacional de regulação aqui e lá, esteve mediado por uma relação de forças que favoreceu os interesses do capital privado, seja pela via do atendimento explícito às orientações e diretrizes de organismos e agências supranacionais, seja pela atuação de grupos de interesse junto aos atores do Executivo e Legislativo, que acabou interferindo no desenho e

no processo da política. Essa realidade nos permite (re)afirmar que o “Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2009, p. 12), graças, a nosso ver, aos postulados neoliberais impregnados nas mentes e ações dos homens e mulheres que atuam no âmbito dos diferentes aparelhos ideológicos do Estado, especificamente no Legislativo, espaço sobre o qual nos debruçamos.

A “revolução passiva” de que falou Gramsci permanece ativa, no caso que estudamos, pela ação dos parlamentares que se fizeram “prepostos” do grupo dominante fundamental. Diante desse cenário, estamos convencidos da responsabilidade que temos, enquanto educadores e educadoras, no sentido de intensificar nossa ação no sentido de debater e discutir acerca da ação daqueles e daquelas que se fazem instrumento dos interesses do capital privado. Desta forma, oferecemos instrumentos para que todos e todas com os/as quais nos relacionamos façam a leitura da realidade mais ampla e, assim, possam posicionar-se criticamente combatendo tais práticas nos espaços legais e históricos de luta em que cada um e cada uma está inserido. Esta é a conclusão a que chegamos!

*Chega-se, enfim, à última página
embora deixe claro: não se chega
ao fim. Um mesmo fio fino e frágil
mas firme, da mesma fibra de rio
conduz memória e história: storage
- está estendido para sempre
e para sempre soará, suará
a cada renovação do sol, mesmo
quando atingirmos o final -
mesmo assim não se chegará
ao fim. (Laura Luizi)*

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho, 1998.

_____. Políticas educativas em Portugal (1985 – 2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 17-40.

_____. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n53/02.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2016.

AGUILAR, Luís Enrique. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória**. Campinas: Leitura Crítica, 2013.

_____. **O Estado desertor**: Brasil – Argentina nos anos de 1982 a 1992. Campinas: Unicamp, 2010.

AGUILAR, Luís Enrique; ASSIS, Ana Eliza Spaolonzi Queiroz. Comparative Education in Brazil: understanding the research field from the periodization. **International Perspectives on Education and Society**, 2018 (no prelo).

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. A avaliação da educação superior no contexto das políticas públicas educacionais. In: SOBRINHO, José Dias; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). **Avaliação Democrática**: para uma Universidade Cidadã. Florianópolis: Insular, 2002. p. 56-71.

ALVES, Márcio Moreira. **Beabá do Mec-Usaid**. Rio de Janeiro: Gernasa, 1968.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da globalização**: o capital e suas contradições. Londrina: G.A.P. Alves, 2001.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 91, p. 23-52, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n91/a02n91.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDREWS, Christina. As Policy Sciences como “ciência”: método e reificação. **Perspectivas**, São Paulo, v. 27, p. 13-37, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/19/12>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

ATTALI, Jacques. **Pour un modèle européen d’enseignement supérieur**: rapport de la commission présidée par Jacques Atalli. Paris: Éditions Stock, 1998.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O modelo inglês de educação superior e o processo de Bolonha: integração, internacionalização ou mercadorização do espaço europeu de educação superior? In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de (Org.). **Políticas públicas e educação**: debates contemporâneos. Maringá: Eduem, 2008. p. 251-269.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Banco Mundial, 1994. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/06/14/000090341_20050614161209/Rendered/PDF/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2016.

BARBIERI, Helena. Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de ‘perfis de território’. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 20, p. 43-75, 2003.

BARATTA, Giorgio. **As rosas e os cadernos**: o pensamento dialógico de Antonio Gramsci. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n39/02.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BARREYRO, Gladys Beatriz. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. **Avaliação – Revista de Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 23, n. 1, p. 5-22, mar. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v23n1/1982-5765-aval-23-01-00005.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação – Revista de Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a08v13n1.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

BARTOLINI, Stefano. Tiempo e investigación comparativa. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Guillermo (Comps.). **La comparación en ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 105-150.

BEREDAY, George Z. F. **Comparative Method in Education**. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1964.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 83-91, jan./abr. 2009.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil após o dilúvio neoliberal. In: SADER Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63-118.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. Tradução de Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Kouk, 2007.

_____. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa: DIFEL, 1989.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – Seres. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: MEC/Seres, 2013a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13556-relatorio-gestao-seres-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. Ministério da Educação. **Relatório nº 201406311**. Relatório de Auditoria Anual de Contas. Processo: 23000.004393/2014-30. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16231-relatorio-de-auditoria-anual-de-contas-2013&category_slug=agosto-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 23 maio 2018.

BREWER, Garry D.; DELEON, Peter. **The foundations of policy analysis**. Monterey, CA, USA: Brooks, Cole Pub. Co., 1983 (Dorsey Series in Political Science).

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 101-134, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n1/v16n1a03.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

CARVALHO, Romulo. **História do Ensino em Portugal**: desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre. **Feitura das Leis**: Portugal e a Europa. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COMUNICAR. **X Legislatura (2005-2009)**. Lisboa: Assembleia da República, 2006. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/upload/Comunicar/Anexos/2016/N1/AR.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

COSTA, Leonardo; OSÓRIO, Paulo. Sobre a reforma política e administrativa do Estado Português. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 34, p. 11-20, 3º quadrimestre, 2013. Disponível em: <<http://www.apdr.pt/siteRPER/numeros/RPER34/34.2.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. O conceito de vontade coletiva em Gramsci. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 32-40, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/05.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

CRUP. Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas. **A Universidade Pública Portuguesa** – Reflexão para uma política de desenvolvimento. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009. Disponível em: <http://www.uc.pt/ge3s/cont/texto_reflexao_univ_publ_portuguesas_crup.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade reformada: O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007a.

_____. **O ensino superior na República Populista**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2007b.

_____. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, Héglio (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 34-45.

_____. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 20-40, jul. 1997.

DELEON, Peter. Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. **Gestión y Política Pública**, v. VI, n. 1. p. 5-17, primer sem. 1997. Disponível em: <http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/11712/1/DOCT2064257_ARTICULO_1-VOLVINUM1.PDF>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____; WEIBLE, Chistopher. Policy process research for democracy: a commentary on Lasswell's vision. **International Journal of Policy Studies**, v. 1, n. 2, p. 23-34, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/FacultyStaff/Faculty/Documents/deLeon__Weible_IJPS_10%2025%202010.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **O que é**. Brasília: Diap, 2018. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/diap/o-que-e>>. Acesso em: 12 maio 2018.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Gramsci em Turim: a construção do conceito de hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2000.

DIAZ, Angel Eduardo Alvarez. **Análisis de Políticas Públicas**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1992 (Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública).

DI BIAGIO, Anna. Hegemonia leninista, hegemonia gramsciana. In: AGGIO, Alberto; HENRIQUES, Luís Sérgio; VACCA, Giuseppe (Orgs.). **Gramsci no seu tempo**. Tradução de Luís Sérgio Henriques. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. p. 87-142.

DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo. **Em Perspectiva**, v. 15, n. 4. p. 13-22, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: _____. (Org.) **Direito regulatório: Temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 27-60.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. p. 99-132.

_____. **The policy analysis: an introduction**. Alabama: University of Alabama, 1992.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

FAIRCLOUGH, Norman. Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica. São Paulo. **Linha D'água**. v. 25, n. 2, p. 307-329, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/linhadagua/article/view/47728/51460>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Discurso e mudança social**. Tradução de Izabel Magalhães. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

_____. El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. **Discurso & Sociedade**, v. 2, n. 1, p. 170-185, mar. 2008. Disponível em: <[http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2\(1\)Fairclough.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2(1)Fairclough.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

FARHAT, Saïd. **Lobby: o que é, como se faz, ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis, 2007.

FELIX, Glades Teresa; BERTOLIN, Julio Godoy; POLIDORI, Marlis Morosini. Avaliação da educação superior: um comparativo dos instrumentos de regulação entre Brasil e Portugal. **Avaliação – Revista de Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 1, p. 35-54, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v22n1/1982-5765-aval-22-01-00035.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

FERREIRA, António Gomes. O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 124-138, maio/ago. 2008.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século. In: ENCONTRO NACIONAL ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 5., 1997, Salvador. **Anais...** Salvador, 1997. p. 895-919.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRANCO, Maria Ciavatta Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, v. 21, n. 72, p. 197-230, ago. 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GADOTTI, Moacir. Prefácio. In: DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**: Polêmicas do nosso Tempo. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 1999. p. 7-8.

GAGO, Mariano. Intervenção na Reunião Plenária de 9 de maio de 2007. In: **X Legislatura 2ª Sessão Legislativa (2006-2007)**. Lisboa: Diário da Assembleia da República, I Série, n. 81, 10 maio 2007.

GERMANO, José W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GLOBAL-RATES. **Números de inflação de 1993**. Utrecht, Ne: Triami Media; HomeFinance. 2018. Disponível em: <<http://pt.global-rates.com/estatisticas-economicas/inflacao/1993.aspx>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

GOERGEN, Pedro L. Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta? **Pro-posições**. v. 2, n. 3, p. 5-19, dez. 1991.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição, Marco Aurélio Nogueira, Luiz Sérgio Henriques. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2016. 6 v.

_____. **Cartas do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 2v.

_____. **A questão meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HALLIDAY, Michael. A. K. **Introduction to functional Grammar**. 2nd ed. London: Edward Arnold, 1994.

HARVEY, David. **Breve historia del neoliberalismo**. Traducción de Ana Varela Mateos. Madrid: Akal, 2007.

HAYEK, Friedrik. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. **A policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Marilee; PERL, Anthony. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 2003.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise: Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/8231/0>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

KING, Edmund. Education revised for a world in transformation. **Comparative Education**, v. 35, n. 2, p. 109-117, 1999.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 247-260, abr. 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a16.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (Org.). **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

_____. **A pre-view of policy Sciences**. New York: American Elsevier Publishing Co, 1971.

LENIN, Vladimir. **Que fazer?** As questões palpitantes do nosso movimento. São Paulo: Hucitec, 1988.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (Orgs.). **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andrea de Paula (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 173-188.

_____; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário gramsciano (1926 – 1937)**. Tradução de Ana Maria Chiarini, Diego Silveira Coelho Ferreira, Leandro de Oliveira Galastri e Silva de Bernardinis. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a10.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

LIMA, Licínio C. O Paradigma da Educação Contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In: LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: Democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamentos, 2002. p. 91-110.

_____; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação – Revista de Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a02v13n1.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

LINDBLOM, Charles. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas**. Tradução de Eduardo Zapico Goñi. Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1991.

_____. La ciencia de salir del paso. In: VILLANUEVA, Luis Fernando Aguilar. **La hechura de las Políticas**. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1992. p. 201-225.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**. v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/div-classtitleamerican-business-public-policy-case-studies-and-political-theorydiv/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D>>. Acesso em: 17 ago 2016.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

MADUREIRA, César. A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 547-562, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00547.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: EDUSP, 2007a.

_____. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 131-146, jun. 2007b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a09n28.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. 3. ed. São Paulo: EDIPRO, 2015.

MARÇAL, Lorena Hakak. **A renegociação da dívida externa brasileira nos moldes do Plano Brady**. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. Tradução de José Paulo Neto. São Paulo: Global, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A sagrada família**. Tradução de Marcelo Backes. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____; _____. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2009.

MAY, Judith; WILDAVSKY, Aaron. **The policy cycle**. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

MELO, Carlos Antonio de Almeida. Processo político e participação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, n. 82, p. 135-148, abr./jun. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181528/000407114.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

MELLO, Celso Duviver de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MELLO, Hivy. O Banco Mundial e a reforma educacional no Brasil: a convergência de agendas e o papel dos intelectuais. In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (Orgs.). **A demolição de direitos**: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014. p. 153-179.

MENEGHEL, Stela M.; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate. **Educação em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a07n28.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício S. Pacto de estabilidade e crescimento na União Européia: há incentivos ao seu cumprimento? **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, p. 307-324, set. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v10n3/a01v10n3.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

MULLER, Pierre . La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, v. 3, n. 1, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v3n1/v3n1a02.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

NEAVE, Guy. O Estado-avaliador como política em transição. Um estudo histórico e anatômico. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elain (Orgs.). **Educação Comparada: Panorama internacional e perspectivas**. Brasília: Unesco; Capes, 2012. p. 675-696.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Reforma e desafios da educação superior: o processo de Bolonha dez anos depois. **Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 181-207, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sant/v1n1/2238-3875-sant-01-01-0181.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

NOSELLA, Paolo. **A Escola de Gramsci**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

_____. A escola de Gramsci: vinte e dois anos depois. **Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 20, p. 172-205, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/8618/6181>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

OCDE. Tertiary Education in Portugal. Background Report. **Reviews of National Policies for Education**: Lisboa: OECD, 2006.

OLIVEIRA, João. Pedido de esclarecimentos na Reunião Plenária de 9 de maio de 2007. In: **X Legislatura 2ª Sessão Legislativa (2006-2007)**. Lisboa: Diário da Assembleia da República, I Série, n. 81, 10 maio 2007

NÓVOA, Antonio; MARSHAL-YARIV, Tali. Comparative Research in Education: A mode of Governance or a Historical Journey? **Comparative Education**, London, v. 39, n. 4, p. 423-438, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0305006032000162002>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a08v15n2.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

OVÍDIO. **Metamorfoses**. Tradução de Paulo Farmhouse Alberto. Lisboa: Cotovia, 2007.

PARTIDO SOCIALISTA. **Compromisso de Governo para Portugal**. Bases Programáticas. Lisboa: PS, 21 jan. 2005.

PAUL, Jean-Jaques; RIBEIRO, Zoya; PILATTI, Orlando. As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico. In: DURHAM, Eunice R; SCHWARTZMAN, Simon. **Avaliação do ensino superior**. São Paulo: EDUSP, 1992. p. 141-167.

PEREIRA, João Márcio Mendes. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 56, p. 77-100, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n56/v19n56a05.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

PERONI, Vera. A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil nos anos 90. 1999. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

POMER, León. ¿Hacia dónde vamos? In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). **Desafios da globalização**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

PORTUGAL. Assembleia da República. Competência. **Fluxograma do processo legislativo comum**. Lisboa: AR, 2018. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/Competencias.aspx>>. Acesso em: 13 maio 2018a.

QUEIRÓ, João Filipe. **O ensino superior em Portugal**. Lisboa: Fundação Manoel dos Santos, 2017.

RAMALHO, Viviane de Melo; REZENDE, Viviane C. Vieira Sebba. Análise de discurso crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas: implicações teórico-metodológicas. **Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 5, n. 1, p. 185-207, jul./dez. 2004.

RAPONE, Leonardo. **O jovem Gramsci**: cinco anos que parecem séculos 1914 – 1919. Tradução de Luís Sérgio Henriques. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

RATO, Helena. Contra-reforma da Administração Pública portuguesa pela mão da troika. **Seara Nova**, n. 1725, out. 2013. Disponível em: <<http://www.searanova.publ.pt/pt/1725/nacional/458/Contra-reforma-da-Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-portuguesa-pela-m%C3%A3o-da-troika.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. **Educação: Teoria e Prática**, v. 15, n. 27, p. 119-137, jul./dez. 2006.

SABATIER, Paul (Org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SANTOS, Boaventura. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 72, p. 7-

44, out. 2005. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/979>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 193-210, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/civitas/v18n1/1519-6089-civitas-18-01-0212.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

SANTOS, Manoel. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **IPEA Textos para Discussão**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SENADO FEDERAL. **Glossário Legislativo**. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 66, p. 65-83, abr. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n66/v20n66a3.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos de gestão social**, v. 3, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/213/pdf_22>. Acesso em: 10 jan. 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar proposta de avaliação do ensino superior. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.) **Avaliação universitária em questão: Reformas do Estado e da Educação Superior**. Campinas: Autores Associados, 1997. p. 41-70.

SIMIONATO, Ivete. **Gramsci: sua teoria e incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3. ed. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.

SIMON, Marinice Souza; MOROSINI, Marília Costa. Olhar crítico sobre a avaliação do ensino superior no Brasil. In: LEITE, Denise; FERNANDES, Cleoni Barboza (Orgs.); BROILO, Cecília Luiza (Colab.). **Qualidade da educação superior: Avaliação e implicações para o futuro da universidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. p. 109-115.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Laura Tavares R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da Educação Superior brasileira (1995-2009): Do provão ao SINAES. **Avaliação** – Revista de Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

_____. **Universidade e avaliação.** Entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

SOREL, Georges. **Reflexões sobre a violência.** São Paulo: Martins Fontes, 1992.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SOUZA, Ana Maria de Lima. Avaliação da aprendizagem no ensino superior: aspectos históricos. **Prática docente e avaliação.** Santarém, v. 2, n. 1, p. 231-254, 2012. Disponível em: <<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/download/85/85>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

STEPHANIDES, Menelaos. **Teseu, Perseu e outros mitos.** Tradução de Janaina R. M. Potzmann. São Paulo: Odysseus, 2004.

SUBIRATS, Joan. Introducción. In: LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas.** Traducción de Eduardo Zapico Goñi. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

SWEETING, Anthony. La comparación de tempos. Tradução de Paula Fanin. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark (Comp.). **Educación Comparada: enfoques y métodos.** Buenos Aires: Granica, 2010. p. 185-206.

TEODORO, António. **Globalização e Educação: políticas educacionais e novos modos de governação.** Porto: Edições Afrontamento, 2003.

TORGAL, Luis Reis. **Caminhos e contradições da(s) universidade(s) portuguesa(s): centralismo e autonomia, neo-liberalismo e corporativismo.** Coimbra: CEIS20, 2000.

TROW, Martin. **Twentieth-century higher education: elite to mass universal.** Edited by Michael Burrage. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010.

_____. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII.** Forthcoming. In: FOREST, James J. F.; ALTBACH, Philip (Eds.). **International Handbook of Higher Education,** Kluwer, 2005. p. 243-280.

VACCA, Giuseppe. **A vida e pensamento de Antonio Gramsci: 1926 – 1937.** Tradução de Luís Sérgio Henriques. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

VILLANUEVA, Luis Fernando Aguilar. **El estudio de las Políticas Públicas.** México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1996.

_____. **La hechura de las políticas.** México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1992.

_____. **Problemas públicos y agenda de gobierno.** México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1993.

VIOLIN, Tarso Cabral. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, p. 3-14, ago./dez. 2006.

WALLERSTEIN, Imanuel. **O sistema mundial moderno:** a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. v. 1. Porto: Afrontamentos, 1974.

WRIGHT, Vincent. Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n. 7/8, p. 27-44, sept. 1996/abr. 1997. Disponível em:
<[https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path\[\]=90&path\[\]=90](https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path[]=90&path[]=90)>. Acesso em: 23 ago. 2017.

DOCUMENTOS LEGAIS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça**. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. Brasília: CCJC, maio 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 4.372/2012**. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, e dá outras providências. Brasília: DOU, 12 ago. 2012a.

_____. Comissão Nacional de Avaliação. **Documento básico avaliação das Universidades brasileiras: uma proposta nacional**. Brasília, 26 nov. 1993.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB**. Brasília: SESu, 1994.

_____. Ministério da Educação. Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. **Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior**. 2003. Brasília: DOU, ago. 2003.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior brasileira**. Relatório Final. Brasília: DOU, 1985.

_____. Ministério da Educação. Grupo Executivo para a reformulação da Educação Superior. **Relatório – GERES**. Brasília: MEC, set. 1986. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria MEC nº 302, de 07 de abril de 1998**. Brasília, 07 abr. 1988.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 40, de 29 de dezembro de 2010**. 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. Brasília: DOU, 29 dez. 2010b.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996**. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Brasília, 10 out. 1996b.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e §1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: DOU, 15 abr. 1997c.

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

_____. Presidência da República. **Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001**. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliações de curso e instituições e dá outras providências. Brasília: DOU, 10 de jul. 2001.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004**. Altera dispositivos do Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1º out. 2004a.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.205, de 20 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Brasília: DOU, 15 set. 2004b.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DOU, 20 dez. 2005.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília: DOU, 9 maio 2006.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.423, de 30 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto no 5.205, de 14 de setembro de 2004. Brasília: DOU, 31 dez. 2010a.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília: DOU, 6 mar. 2012d.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.840, de 16 de maio de 2011**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção

e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Brasília: DOU, 17 maio 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DOU, 20 dez. 1996a.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília: DOU, 17 jul. 1997a.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: DOU, 7 ago. 1997b.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional. Brasília: DOU, 14 abr. 2004c.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2012**. Brasília, 2012c.

_____. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **EMI 00199/2012 MP/MEC/MF**. Brasília, 31 ago. 2012b.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Proposta de Lei 126/X**. Aprova o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior. Lisboa, 22 mar. 2007a. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c334277624445794e6931594c6d527659773d3d&fich=ppl126-X.doc&Inline=true>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Assembleia da República. **Regimento da Assembleia da República**. Lisboa: AR, 2018b.

_____. **Constituição da República Portuguesa**. Decreto de Aprovação. Lisboa: DR, 04 out. 1976, n. 86, Série I, p. 1-92.

_____. Divisão de Informação Legislativa Parlamentar. Moções / Censura - Confiança - Rejeição do Programa. In: **Folha Informativa** – AR/DSDIC/DILP/20. Versão atualizada. Lisboa: Assembleia da República, 10 nov. 2015. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Folha_Mocoos.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. **Estratégia de Lisboa-Portugal de novo**. Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008. Lisboa: DGES/MCTES, 2005. Disponível em:

<<http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/955D4EFD-5E99-409F-868B-1A78993C6033/620/PNACE20052008.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 135, 22 de abril de 1999**. Estabelece medidas de modernização administrativa. Lisboa: DR, 22 abr. 1999, n. 94, Série I, p. 2126-2135.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 203, de 23 de julho de 1986**. Estabelece as atribuições e competências do Secretariado para a Modernização Administrativa. Lisboa: DR, n. 167, Série I, 17 dez. 1986a.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 205, de 11 de julho de 1998**. Cria o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior e estabelece as regras gerais necessárias à concretização do sistema de avaliação e acompanhamento do ensino superior e os princípios a que deve obedecer a constituição das entidades representativas das instituições do ensino superior universitário e politécnico, públicas e não públicas. Lisboa: DR, n. 158, Série I-A, 11 jul. 1998.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 369, de 05 de novembro de 2007**. Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e aprova os respectivos estatutos. Lisboa: DR, nº 212, Série I, 05 nov. 2007b.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 442, 15 de novembro de 1991**. Aprova o Código do Procedimento Administrativo. Diário da República, Lisboa, 15 dez. 1991, n. 263, Série I, p. 5852-5871.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 497, 17 de dezembro de 1985**. Aprova a Lei Orgânica do X Governo Constitucional. Lisboa: DR, 17 dez. 1985, n. 290, p. 4177-4183.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 38, de 21 de novembro de 1994**. Avaliação do ensino superior. Lisboa, DR, n. 269/1994, Série I-A, 21 nov. 1994.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 38, de 16 de agosto de 2007**. Aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior. Lisboa: DR, n. 157, Série I, 16 ago. 2007.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 46, de 14 de outubro de 1986**. Lei de Bases do Sistema Educativo. Lisboa: DR, n. 237, Série I, 14 out. 1986b.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 66-B, 28 de novembro de 2007**. Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública. Lisboa: DR, n. 250, I Suplemento, Série I, 28 dez. 2007c. p. 2-21.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 108, 24 de setembro de 1988**. Define a autonomia das universidades. Lisboa: DR, 24 set. 1988, n. 222, Série I, p. 3914-3919.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, June 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

AZEVEDO, Mario Luiz Neves de; CATANI, Afrânio. Educação superior, internacionalização e circulação de ideias: ajustando os termos e desfazendo mitos. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 38, n. 2, p. 273-291, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa, 2006.

BELLONI, Izaura. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas críticas**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez. 1999. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/download/6711/5418>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

_____. et al. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BIANCHI, Alvaro; ALIAGA, Luciana. Força e consenso como fundamentos do Estado: Pareto e Gramsci. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 17-36, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n5/a02n5.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

BLOOM, Benjamim; HASTINGS, J. Thomas; MADDAUS, George. **Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar**. São Paulo: Pioneira, 1983.

BONILLA, Juan-Antonio Zornoza. Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. In: ROTH DEUBEL, André-Noël (Ed.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública, 2010. p. 167-182.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania.** Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado.** Tradução: Angelina Peralva. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

CASANOVA, Pablo González. A nova universidade. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária.** São Paulo: Cortez, 2001. p. 217-232.

CATANI, Afrânio et al. **Reformas Educacionais Em Portugal e no Brasil.** São Paulo: Autêntica, 2010.

CATANI, Afrânio; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; HEY, Ana Paula. Da autonomia do trabalho intelectual nas políticas públicas de educação superior no Brasil: analistas, intelectuais, dirigentes e *policymakers*. In: NARDI, Elton Luiz; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; VIANA, Isabel Maria Torre Carvalho (Orgs.). **Políticas públicas e regulação da educação: temas em debate.** Campinas: Mercado das Letras, 2015. p. 179-200.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 24, n. 1, p. 13-18, jan./abr. 2014.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação.** Salvador: EDUNEB, 2012.

CNAVES. Conselho Nacional de Avaliação de Ensino Superior. **Avaliação.** Contributos para reformulação. Lisboa: Almedina, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andrea de Paula (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo momento da educação privada. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 17-26.

DE CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. Estudos comparados em educação: novos enfoques teórico-metodológicos. **Acta Scientiarum.** Education, v. 36, n. 1, p. 129-141, 2014.

DEUBEL, André Noël Roth (Ed.). **El análisis y la evaluación de las políticas públicas em la era la participación: Reflexiones teóricas y estudios de casos.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS), 2013.

_____. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? **Estudios Políticos**, n. 33, p. 67-91, dic. 2008. Disponível em:

<<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

DIAS, Edmundo Fernandes et al. **O outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. Juiz de Fora. **Locus: Revista de História**, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999. Disponível em: <<https://locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/download/2327/1659>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____; CATANI, Afrânio. Transformações recentes e debates atuais no campo da Educação Superior no Brasil. In: _____; _____; OLIVEIRA, João F. (Orgs.). **Políticas e gestão da Educação Superior**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 17-30.

FERRAN FERRER, Júlia. **La educación comparada actual**. Barcelona: Ariel, 2002.

_____. **Educación Comparada**: fundamentos teóricos, metodologías y modelos. Barcelona: PPU, 1990.

FISHER, Frank; FORESTER, John (Eds.). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham, NC: Duke University Press, 1993.

FREITAS, Antonio Alberto da Silva Monteiro de. Avaliação da educação superior no Brasil e Portugal homogeneização ou diferenciação? **Avaliação** – Revista de Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 1, p. 119-136, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v17n1/a07v17n1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

GAMBOA, Sílvio Sánchez. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argós, 2014.

GARRIDO, Juan Manuel Méndez; PALOMO, Manuel Monescillo. Estrategias para la evaluación de programas de orientación. **XXI**. Revista de Educación, n. 4, p. 181-202, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 2v.

_____. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Agências reguladoras. **REDAE**, n. 6, p. 1-30, maio/jun./jul. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-6-maio-2006-dinora.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

HESÍODO. **Teogonia:** a origem dos deuses. Tradução de Jaa Torrano. São Paulo: Imuminuras, 1995.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização.** 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne; DELEON, Peter. La construcción social y el diseño de las políticas. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Teorías del proceso de las políticas públicas.** Buenos Aires: Westview Press. 2007. p. 95-136.

IZZO, Francesca. Maquiavel como filósofo da práxis. In: AGGIO, Alberto; HENRIQUES, Luís Sérgio; VACCA, Giuseppe (Orgs.). **Gramsci no seu tempo.** Tradução de Luís Sérgio Henriques. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010, p. 339-369.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista:** por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios, 2015.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Universidades na penumbra:** neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001. p. 151-187.

_____. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 1, p. 19-30, 1999.

LINDBLOM, Charles. Todavía tratando de salir del paso. In: VILLANUEVA, Luis Fernando Aguilar. **La hechura de las Políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992. p. 227-254.

LOWI, Theodore. Decision making vs. policy making: toward and antidote for technocracy. **Administration Review**, v. 30, n. 3, May/Jun. 1970. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/273942562_Decision_Making_vs_Policy_Making_Toward_an_Antidote_for_Technocracy>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 22, Jul./Aug. 1972. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/pdf/974990.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 07 Jul. 2017.

LUIZZI, Laura. Fio sem fim. In: CALCANHOTO, Adriana (Org.). **É agora como nunca:** antologia incompleta da poesia contemporânea brasileira. Lisboa: Edições Cotovia, 2017.

MADUREIRA, César; FERRAZ, David. As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes: O caso da administração pública portuguesa. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 63, p. 51-69, maio 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n63/n63a04.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby e democracia no Brasil. **ComCiência**, n. 67, 2005. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/07/09.shtml>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Duviver de Albuquerque. **Direito constitucional internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação:** novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 27-50.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1994.

NEAVE, Guy. **Educación Superior:** historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporânea. Traducción Alcira Bixio. Barcelona: Gedisa Editorial, 2001.

_____. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v. 23, n. 1-2, p. 7-23, 1988.

NÉSPOLI, José. As contribuições de Gramsci à análise da política na sociedade contemporânea. **OPSI**, Catalão, v. 12, n. 1, p. 56-72, jan./jun. 2012.

OCDE. **Managing administrative reform: a case study of Portugal (1976 - 1994)**. **Puma Public Management**. Paris: OECD, 1995.

PAULSTON, Rolland. Mapeando a educação comparada depois da pós-modernidade. **Educação, Sociedade & Cultura**, n. 16, p. 203-239, 2001.

PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. A universidade da modernidade nos tempos atuais. **Avaliação** – Revista de Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 1, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n1/a03v14n1.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 111-127.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e outros índices. **Avaliação** – Revista de Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.

PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei 183, nº 12 de julho de 1986**. Cria o Instituto Português da Qualidade e aprova a sua lei orgânica. Lisboa: DR, 12 jul. 1986, n. 158, Série I, p. 1687-1694.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 395, 17 de dezembro de 1998**. Estabelece as novas missões e competências do Secretariado para a Modernização Administrativa. Lisboa: DR, 17 dez. 1998, n. 290, p. 6881-6862.

REGINATO, Ana Carolina. Estado Ampliado e intelectual orgânico: apontamentos gramscianos. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E MARXISMO: insurreições passado e presente. 2015, Niterói. **Anais...** Rio de Janeiro, 2015. p. 01-16.

RISTOFF, Dilvo. Avaliação da Educação Superior: flexibilização e regulação. In: DOURADO, Luís Fernando; CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã; Alternativa; NEDESC, 2003.

RODHEN, Valerio. **Idéias de universidade**. Canoas: Ulbra, 2002.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **A universidade do século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra: Almedina, 2008.

SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.). **La comparación en las Ciencias Sociales**. Bogotá: Alianza Editorial, 1994.

SEMERARO, Giovanni. Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 95-104, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n16/n16a09.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

SERRES, Michel. **Filosofia Mestiça**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal versus cultura de avaliação institucional? **Avaliação** – Revista de Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 857-862, nov. 2008.

_____. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Universidade**. Políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez, 2004. p. 33-52.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reforma do Estado e mudanças na produção. São Paulo: Cortez; Edusf, 2001.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, Especial, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a04v2588.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SORDI, Mara Regina Lemes de; LUDKE, Menga. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação** – Revista de Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009.

SOUSA, Fernando de. Portugal e a União Européia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p. 192-200, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a09.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TURATO, Egberto Ribeiro. Métodos qualitativos e quantitativos na área da saúde: definições, diferenças e seus objetos de pesquisa. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 507-514, abr. 2005.

TRINDADE, Hélió. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América latina. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Universidades na penumbra**: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001. p. 13-43.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação educacional: algumas ideias precursoras. **Educação e seleção**, São Paulo, n. 6, p. 63-70, 1982.