

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAEd- CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

ROSA MARIA DOS SANTOS MANSO SAKAMOTO

A ACREDITAÇÃO NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR E SEUS
REFLEXOS NA ROTINA INSTITUCIONAL DA UFJF

JUIZ DE FORA

2012

ROSA MARIA DOS SANTOS MANSO SAKAMOTO

**A ACREDITAÇÃO NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR E SEUS
REFLEXOS NA ROTINA INSTITUCIONAL DA UFJF**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação/Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior

JUIZ DE FORA

2012

TERMO DE APROVAÇÃO

ROSA MARIA DOS SANTOS MANSO SAKAMOTO

**A ACREDITAÇÃO NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR E SEUS
REFLEXOS NA ROTINA INSTITUCIONAL DA UFJF**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de Dissertação do
Mestrado Profissional CAEd/ FAGED/ UFJF, aprovada em __/__/__.

Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Luiz Flávio Neubert

Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, de de 2012

Dedico este trabalho ao meu marido, parceiro e amigo, Charles, que sempre me apoia e encoraja, e às minhas filhas, Sara e Lia, que me contagiam com sua juventude e com suas descobertas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por eu existir.

Agradeço à minha mãe, Cecília (*in memorian*), porque me amou e me ensinou a nunca desistir.

Agradeço ao meu pai, Moacyr (*in memorian*), porque me amou e me ensinou a sonhar.

Agradeço a minha família que é o meu maior bem e a minha inspiração.

Agradeço aos membros da minha equipe de trabalho, porque além de merecerem meu respeito e admiração, merecem minha sincera amizade.

Agradeço meu orientador e minhas tutoras por sua dedicação e cuidados incansáveis comigo.

Agradeço ao meu Chefe, Flávio Takakura, que valorizou e incentivou a minha proposta para a qualificação.

Agradeço ao Prof. Henrique Duque, aos Pró-Reitores de Recursos Humanos, de Pós-Graduação, ao CAED e à Coordenação do PPGP, que possibilitaram a oferta desse Programa aos servidores da UFJF.

RESUMO

O sistema federal de acreditação do ensino superior federal, no Brasil, que articula regulação e a avaliação da graduação foi consolidado a partir da integração da Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), do Decreto nº 5.773 de 2006 e da Portaria MEC nº 40 de 2007, reeditada em 2010. Esses diplomas estabelecem parâmetros e insumos que devem estar atendidos para a oferta de cursos de graduação, seja pela rede privada ou pela rede pública federal. A observação dos reflexos desse sistema sobre a realidade da UFJF, demonstrou que a concepção e a operacionalização do sistema federal de acreditação não considerou as especificidades e as especialidades próprias de sua natureza, enquanto autarquia especial e enquanto universidade pública, e adotou uma condução inadequada e excessivamente controladora e reducionista.

Palavras Chave: Acreditação, Ensino Superior, Regulação, Avaliação, Universidade Federal de Juiz de Fora

ABSTRACT

The federal accreditation system of the Federal Higher Education in Brazil, that controls the regulation and the evaluation of under graduates, was consolidated from the integration of the Law of the National System of Higher Education Assessment (SINAES), Decree number 5773 of 2006 and the Ministry of Education and Culture (MEC) Ordinance number 40 of 2007, reissued in 2010. These documents fix the parameters and the inputs that should be met so that the Federal Under-graduation System can be provided, both by private and public education establishments, including the federal universities. A close look at that system's outcomes to the reality of the Federal University of Juiz de Fora (UFJF) revealed that the concept and the operational terms of the federal accreditation system did not take into account its specific features and specialties, being it a special agency and a public university, and adopted an inadequate, overly controlling and reductionist bias.

Key words: Accreditation, Higher Education, Regulation, Assessment, Federal University of Juiz de Fora.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Normatização do sistema federal de regulação, supervisão e avaliação da educação superior	18
Figura 2 – Tela de inserção de dados no e-MEC	117
Figura 3 – Tela de informação do Projeto Pedagógico de Curso.....	118
Figura 4 – Tela para detalhamento do curso	118
Figura 5 – Detalhamento do quadro de docentes	118
Figura 6 – Detalhamento da estrutura curricular.....	119
Figura 7 – Detalhamento de infraestrutura	119
Figura 8 – Fases do processo de reconhecimento de curso.....	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Crescimento do Ensino Superior entre 1990 e 2010 - Sistema Federal de Ensino Superior	16
Quadro 2: Crescimento Acumulado do Ensino Superior 1990-2010 (%)	17
Quadro 3: Instituições de Ensino Superior (IES) do sistema federal de ensino no ano de 2010	20
Quadro 4: Evolução do IGC médio da UFJF entre 2008 e 2010	24
Quadro 5: Matrículas de Graduação da UFJF entre 2008 e 2010	25
Quadro 6: Matrículas na Pós-Graduação <i>Stricto-Sensu</i> da UFJF entre 2009 e 2010	25
Quadro 7: Conceito CAPES médio dos cursos da UFJF entre 2008 e 2010	25
Quadro 8: Conceitos Preliminares dos Cursos da UFJF entre 2008 e 2010	26
Quadro 9: Evolução no número de docentes titulados como Mestres entre 2008 e 2010 na UFJF	27
Quadro 10: Evolução no número de docentes titulados como Doutores entre 2008 e 2010 na UFJF	27
Quadro 11: Evolução dos regimes de trabalho dos docentes 2008 e 2010 na UFJF	28
Quadro 12: Conceitos ENADE dos cursos de graduação da UFJF entre 2008 e 2010	28
Quadro 13: Volume de investimento em infraestrutura na UFJF entre 2008 e 2010	30
Quadro 14: Comparação dos aspectos abordados nos diversos sistemas apresentados ..	47
Quadro 15: Levantamento dos quesitos mais observados nas avaliações na UFJF	52
Quadro 16: Relação de Cursos e atos autorizativos cabíveis	113
Quadro 17: Prazos processuais dos atos autorizativos	126
Quadro 18: Plano de Atividades a serem desenvolvidas.....	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
ANA	Agência Nacional de Águas
ANDIFES	Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANFOPE	<u>Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação</u>
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANS	Agência Nacional de Saúde
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CDARA	Coordenadoria de Assuntos e Registros Acadêmicos
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CES	Câmara de Educação Superior
CGCO	Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional
CGU	Controladoria Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONGRAD	Conselho Setorial de Graduação
CPC	Conceito Preliminare de Curso
CPU	Curso Pré-Universitário Popular
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSARH	Conselho Setorial de Administração e Recursos Humanos
CSEC	Conselho Setorial de Extensão e Cultura
CSPP	Conselho Setorial de Pós-Graduação e Pesquisa
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EAD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FADEPE	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras
FORGRAD	Fórum de Pró-Reitores de Graduação
IES	Instituições de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

	Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Sem Terra
NDE	Núcleo Docente Estruturante
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAIDEIA	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PingIFES	Plataforma Integrada de Gestão das Instituições Federais de Ensino
RAG	Regulamento Acadêmico de Graduação
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEAVALI	Secretaria de Avaliação
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAPÉ	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Acadêmica
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças do MEC
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I -SISTEMA FEDERAL DE ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA.....	16
1.1. Breve contextualização	16
1.2. O caso da Universidade Federal de Juiz de Fora	22
1.3. Análise dos indicadores da UFJF.....	23
1.4. A gestão política da UFJF	32
1.5. Análise contextualizada dos reflexos do sistema federal de acreditação sobre a UFJF	38
1.5.1. Análise da atuação do sistema federal de acreditação, sob o aspecto do controle de regularidade, legalidade e mérito, no âmbito da UFJF	39
1.5.2. Análise dos procedimentos avaliativos externos ocorridos na UFJF.....	49
CAPÍTULO II - O CONTROLE EXTERNO E A AUTOTUTELA INSTITUCIONAL	60
2.1. Acreditação	62
2.2. O sistema federal de acreditação.....	64
2.3. As Universidades Federais.....	84
2.4. As estratégias de responsabilização aplicadas ao sistema federal de acreditação	89
2.5. Controle finalístico sobre as Universidades Federais	93
2.5.1. Controle de regularidade	95
2.5.2. Controle de mérito.....	100
2.6. Autotutela.....	104
2.7. Síntese dos argumentos expostos.....	107
CAPÍTULO III - APOIANDO OS SETORES ACADÊMICOS NAS ROTINAS DE REGULAÇÃO	110
3.1. Contexto que motiva a apresentação da proposta	110
3.2. Particularização do problema que merecerá intervenção.....	112
3.2.1. Autorização	116
3.2.2. Reconhecimento de curso e renovação de reconhecimento de curso	119
3.2.3. Trâmite processual dos atos autorizativos	121
3.3. Proposta de Intervenção	123
3.3.1. Consolidando um núcleo técnico especializado de assessoramento	123
3.3.2. Cuidando da instrução e acompanhamento processual.....	125

3.3.3. Arquivando e atualizando constantemente os dados e informações institucionais sobre o curso	127
3.3.4. Articulando regulação externa e autorregulação na argumentação das peças processuais	128
3.4. O que se espera com essa intervenção	130
3.5. Plano de Atividades	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	135

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os reflexos resultantes da incidência dos procedimentos de responsabilização do sistema federal de acreditação sobre a Universidade Federal de Juiz de Fora. Em seguida questiona a utilidade e a validade da atuação desse sistema sobre a realidade institucional, uma vez que ele se sobrepõe a outros sistemas de controle finalístico e desconsidera algumas prerrogativas e especificidades próprias da realidade e da autonomia institucional. Essas características de atuação evidenciam que o desenho e a operacionalidade do sistema não são flexíveis e capazes de lidar com a heterogeneidade da rede federal de ensino superior. O trabalho questiona o enfoque que foi adotado para tratar da acreditação em virtude do acúmulo de procedimentos de controle tanto do processo como dos resultados, uma vez que eles lançam mão de estratégias predominantemente diagnósticas sem se preocupar com o viés formativo que se adequaria melhor ao caso.

As constatações que se evidenciam neste trabalho são: 1) o desenho e a operacionalização do sistema estão voltados para uma perspectiva uniforme e inflexível incapaz de lidar com as especificidades da UFJF e da região atendida; 2) dessa forma, ele não dá conta de contribuir para evolução dos atendimentos prestados pela instituição, uma vez que não lida adequadamente com as características organizacionais próprias da forma de governança observada; 3) se volta para uma perspectiva de responsabilização somativa que, muitas vezes, desconsidera a autonomia acadêmica; 4) acumula o controle dos processos com o de resultados e 5) não sendo, portanto, coerente com a proposta de descentralização do atendimento educacional.

O trabalho se baseou em pesquisa predominantemente documental apoiada por um estudo de caso e contou com: levantamentos e análises de normas, relatórios, notas técnicas e tutoriais; observação da rotina acadêmica e do contexto institucional da Universidade Federal de Juiz de Fora; estudo de alguns sistemas de controle finalístico que incidem sobre a UFJF (como, por exemplo, prestações de contas anuais); exame das estruturas de algumas bases de dados oficiais como a da Plataforma Integrada de Gestão das Instituições Federais de Ensino (PingIFES), do Censo da Educação Superior e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE); além de depoimentos de coordenadores de cursos e gestores. No entanto, serão também utilizados dados quantitativos constantes das bases de dados oficiais da instituição e do Ministério do Planejamento e Gestão, do Ministério da Educação (MEC) e do

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para corroborar as pesquisas qualitativas.

Os reflexos da incidência do sistema federal de acreditação sobre uma universidade federal podem ser observados com mais propriedade quando se transita no ambiente institucional. A UFJF foi escolhida porque a autora atua como Procuradora Educacional Institucional. Suas atribuições se voltam para a lida com as rotinas de acreditação. A análise do material levantado na pesquisa permitiu que se chegasse a resultados consistentes que caracterizam a inadequação do sistema em contraponto com a natureza e a proposta da UFJF. Alguns desses resultados serão apresentados ao leitor ao longo do próximo capítulo.

Para auxiliar na descrição do caso e para fortalecer a argumentação defendida por este trabalho, optou-se pela coleta dos depoimentos de alguns gestores e coordenadores de cursos envolvidos com os procedimentos de acreditação. Esses depoimentos permitiram um cotejamento com a concepção da autora, compondo uma percepção mais ampliada.

Não se pretende desenvolver aqui argumentos de contestação ou questionamento que desprestigiem procedimentos de responsabilização que se propõem a sanar alguns déficits de legitimidade (MELO, 2001) decorrentes dos processos de descentralização que afetam o atendimento dos direitos sociais. Não é possível ignorar que a avaliação, nas últimas décadas, tornou-se estratégia relevante para que os Estados Nacionais identifiquem as demandas e orientem as políticas públicas em educação superior. No caso do Brasil, as Universidades Federais, como é o caso da UFJF, enquanto autarquias devem, inegavelmente, pautar-se de acordo com seus compromissos sociais. O que se pretende questionar é o modelo inflexível e controlador adotado pela política de acreditação do ensino superior, que avança sobre os limites da autonomia própria da natureza institucional de uma Universidade Pública, como é o caso da instituição analisada. Não obstante, questiona-se também as metodologias e mecanismos de responsabilização utilizados que destoam das melhores propostas de especialistas na área. A intenção deste trabalho não é analisar o sistema de acreditação frente a outras realidades institucionais, mas apenas identificar, a partir do caso observado, como algumas impropriedades no desenho e na operacionalidade demonstram sua proposta centralizadora e reducionista. Partindo disso, o trabalho propõe uma intervenção possível com a pretensão de minimizar os efeitos negativos observados.

O primeiro capítulo discorre sobre o movimento de expansão da educação superior durante as décadas de 1990 e 2000, para poder apresentar as bases postas para a construção do sistema federal de acreditação, sua criação e instrumentalização. A ideia é dar notícia de que o sistema talvez tenha sido modelado em função das políticas de expansão adotadas. O objetivo

principal do capítulo, no entanto, é apresentar o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora, evidenciando as contradições que se têm observado e os reflexos negativos delas decorrentes que afetam a rotina e a atividade institucional. Essas contradições evidenciam algumas impropriedades que, ao que parece, decorreram (1) da desconsideração pela forma de governança característica de uma autarquia educacional federal e sua natureza; (2) da insensibilidade em relação às propostas de uma universidade pública e sua especialidade e (3) da indiferença para com as realidades regionais.

Porém, seja para apreciar as questões que se levantam em função da especialidade e da natureza institucional da UFJF, que é comum as demais Universidades Federais, ou para apreciar as especificidades próprias do caso, são necessárias perspectivas institucionais variadas e indícios objetivos, além da percepção da autora. Se o sistema federal de acreditação afeta os atores e as dinâmicas institucionais, isso ficará evidenciado de alguma forma.

O segundo capítulo disserta sobre as características do sistema federal de acreditação, confrontando a proposta que lhe deu origem e o desenho que efetivamente foi implementado. O referencial teórico que orientou as discussões abrange aspectos de direito administrativo, quando discute a aplicação dos institutos do controle finalístico e da autotutela, da heterorregulação e da autorregulação, tomando por base as produções de juristas como Di Pietro (2006), Gasparini (2006) e Moreira Neto (2008), Ranieri (1997). Além disso, são discutidos conceitos de avaliação, acreditação e responsabilização com base nas concepções e de autores como Rothen (2007), Sobrinho (2010), Belloni (1997), Melo (Melo). Essas abordagens se voltarão para subsidiar, no capítulo terceiro, a propositura de um projeto de intervenção.

O capítulo terceiro apresenta uma proposta de intervenção para ser executado no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Ele foi construído com base nas proposições levantadas no Capítulo II e apresenta uma estratégia de ação, pretendendo minimizar o desgaste institucional dos setores acadêmicos em razão das contradições operacionais do sistema federal de acreditação. Para isso propõe o assessoramento adequado dos setores acadêmicos para a lida com a regulação externa a fim de alcançar encaminhamentos mais coerentes com a natureza institucional e sua proposta.

1. O SISTEMA FEDERAL DE ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Este capítulo apresenta o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora, exemplo típico de universidade pública de médio porte, em sua lida com o sistema federal de acreditação do ensino superior. Antes, porém, da apresentação da instituição e da discussão do caso de gestão, em si, é necessário registrar, alguns aspectos sobre o ensino superior no Brasil.

1.1. Breve contextualização

A expansão da educação superior, no Brasil se intensificou nas duas últimas décadas. Ao considerar apenas o sistema federal de ensino¹, as matrículas no ensino superior alcançaram um aumento acumulado de 280%, aproximadamente. Observando somente o setor privado, entre os anos de 1990 e 2010, as matrículas cresceram, aproximadamente, 315%. No setor público federal, no mesmo período, o crescimento de matrículas foi de 170%². O quadro 1 apresenta os números relativos aos quantitativos de instituições, cursos e matrículas, respectivamente em 1990 e 2010. O Quadro 2 apresenta as porcentagens acumuladas do crescimento no período para os mesmos itens. Cada porcentagem apontada foi calculada, tendo como referencial os números de 1990³.

Quadro 1: Crescimento do sistema federal de ensino superior entre 1990 e 2010

1990 - Instituições			2010 – Instituições		
Total	Federais	Privadas	Total	Federais	Privadas
751	55	696	2.199	99	2.100
1990 - Cursos			2010 - Cursos		
Total	Federais	Privadas	Total	Federais	Privadas
3.796	1.085	2.711	24.780	5.024	19.756
1990 - Matrículas			2010 - Matrículas		
Total	Federais	Privadas	Total	Federais	Privadas
1.270.322	308.867	961.455	4.821.358	833.934	3.987.424

Fonte: Censo da Educação Superior 1990 e 2010.

¹ É importante registrar que o sistema federal alcança as Instituições de Ensino Superior - IES - privadas e Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, mas não alcança as públicas estaduais e municipais.

² Todos os dados contabilizados para esses cálculos foram extraídos do Censo da Educação Superior, nos anos referidos, e observe-se que as porcentagens são referentes às bases de cálculo de cada um dos setores.

³ Dados disponíveis em <http://portal.inep.gov.br/web/centso-da-educacao-superior/resumos-tecnico>.

Quadro 2: Crescimento Acumulado do Ensino Superior 1990-2010 (%)

1990 - 2010 - Instituições		
Total	Federais	Privadas
193	80	202
1990 - 2010 - Cursos		
Total	Federais	Privadas
553	363	629
1990- 2010 - Matrículas		
Total	Federais	Privadas
280	170	315

Fonte: Censo da Educação Superior 1990 e 2010.

No ano de 2004, quando se iniciou a atual sistematização da regulação e avaliação para o sistema federal de ensino superior, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁴ registrou 83 universidades privadas e 46 Universidades Federais. Nas demais formas organizacionais foram registradas 1.703 privadas e 41 federais. Dessa forma, as Universidades Federais representavam apenas 2,5% do total de Instituições de Ensino Superior (IES) a serem reguladas e avaliadas pelo sistema que despontava. Além dessa participação minoritária no cenário federal, elas ainda gozavam de condição mais exclusiva, pois sua natureza era de autarquia especial⁵.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu texto, já definia claramente a opção do Estado Brasileiro pela “coexistência de instituições públicas e privadas” (Art. 206, inciso III) como um princípio a ser atendido para a oferta do ensino regular. O mesmo pacto político que elege a educação como direito social (CRFB, 1988, art. 6º) opta pelo atendimento desse mesmo direito através da oferta pública e privada. Nessa toada, tendo em vista o melhor atendimento para o direito tutelado⁶, ela estabeleceu o poder-dever do Estado de regular e avaliar o ensino em todo o território nacional⁷.

A opção pela expansão do ensino superior adotada pelo governo federal, desde a década de 1990, como visto nos Quadros 1 e 2 se deu, preferencialmente, pela via privada (VIEIRA, 2003, p. 84). Em 2004, a estratégia de expansão já dava mostras de suas limitações (MARTINS, 2009, s/p.). O crescimento acelerado da oferta não correspondia à capacidade de absorção do mercado (VIEIRA, 2003, p. 86). Os cursos de direito, administração e pedagogia,

⁴Dados retirados do Resumo Técnico do INEP para o Censo da Educação Superior, página 13.

⁵A caracterização do Decreto-Lei nº 200, de 1967, recepcionado pela Constituição de 1988, para autarquias é o seguinte: Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (art.5º, inciso I)..

⁶O Estado deve garantir a regularidade e a qualidade do serviço social prestado (artigo 209 da CF/1988).

⁷Artigos 208 e 209 da CRFB de 1988.

por exemplo, já perfaziam um total de 37% do total de matrículas⁸ do sistema (INEP, 2004, p. 22). Por outro lado, a qualidade da oferta começou a preocupar os setores governamentais e a economia. Não obstante uma consequência típica da inflação educacional, o credencialismo⁹, já começa a sinalizar no cenário nacional (SCHWARTZMAN, 2005, p. 9).

Vieira (2003, p. 93-94) registrou “após uma década de intenso crescimento no ensino superior, então, surgem os balanços que, invariavelmente, apontam as contradições entre expansão e manutenção da qualidade.” e complementou “os esforços iniciais são louváveis, mas não tem sido suficientes para, em termos gerais, garantir elevados padrões de qualidade no processo de expansão do ensino superior privado”.

Sendo assim, pode-se dizer que o sistema de acreditação veio em função de corrigir desajustes pregressos resultantes da estratégia de expansão adotada, porque a crise de qualidade já era uma realidade. Ou seja, ele não foi dedicado somente para orientar a continuidade da oferta. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1996), já havia adotado a proposta de vinculação da regularidade à avaliação da qualidade¹⁰. A acreditação, antes disso, já vinculava a regularidade à verificação periódica de parâmetros de oferta e de desempenho e instituiu a publicidade dos resultados de desempenho (Lei nº 9.131, 1995, art. 3º). Dessa forma, a proposta de atendimento dos parâmetros avaliativos como condição para a legalidade da prestação formal do serviço público educacional não foi novidade inaugurada por ele. O advento da publicação da Lei nº 10.861 e de outros diplomas normativos foi mais uma tentativa de consolidar uma regulação de mercado para a oferta de ensino superior que já havia sido inaugurada com o Exame Nacional de Cursos (ENC) e com a Avaliação das Condições de Oferta (ACO). No entanto, a atual estratégia trouxe consigo algumas rotinas de controle mais detalhadas e articuladas entre si para aferir qualidade e servir ao controle de legalidade e regularidade. Apoiou-se em estruturas procedimentais administrativas eletrônicas que integraram o controle do processo educacional à checagem de itens de regularidade para a oferta, a partir de determinada padronização, e o desempenho dos estudantes.

Com o intuito de minimizar os prejuízos já instalados em consequência de um crescimento não adequadamente orientado, o Ministério da Educação (MEC), desde os governos de Fernando Henrique Cardoso asseverou, continuamente, suas tentativas de

⁸Dados do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2004 publicado pelo INEP no endereço http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_tecnico-Censo_2004.pdf.

⁹Schwartzman (2005, p.9) se reporta a Norton Grubb que definiu credencialismo como “o uso da educação como mecanismo de acesso aos mercados de trabalho sem considerar se a educação tem relação com o conteúdo do trabalho”.

¹⁰Artigo 7º da Lei nº 9.394 de 1996.

regulamentar e avaliar o sistema federal de educação superior¹¹. Havia necessidade de atender o pleito do mercado no processo de escalada da privatização (MARTINS, 2009, p. 27), reduzir os custos da oferta pública para atender os organismos internacionais (CARNOY, 2002, p. 57). A agenda governamental estava voltada para a adequação do sistema às necessidades do crescimento econômico e de racionalidade nos gastos públicos de forma imediata¹². Assim suas ações se voltaram para estratégias de responsabilização, importação de ferramentas de administração e gestão orientadas para o mercado educacional¹³, avaliações de larga escala e produção de dispositivos normativos aplicáveis à educação superior.

Dando continuidade às suas estratégias de gestão, o MEC, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2004, procedeu à integração dos procedimentos de avaliação aos processos de regulação. Apesar da proposta contrária dos especialistas, da comunidade acadêmica e de alguns segmentos sociais¹⁴, essas suas ações acabaram acompanhando as tendências das avaliações de larga escala, modeladoras e fiscalizadoras que foram integradas ao processamento dos atos autorizativos¹⁵. Consolidando suas políticas de acreditação¹⁶, voltadas para a realidade da rede privada, tendo em vista os reflexos da expansão, alcançou, indistintamente todo o universo do sistema federal de ensino superior.

Houve um acentuado crescimento nas produções normativas por parte dos setores burocráticos do Ministério da Educação (MEC), demonstrando que as novas ferramentas de gestão se somaram às suas antigas tendências à dominação racional-legal como uma opção para garantir a eficiência das ações do Estado¹⁷. Um levantamento feito no site do INEP, apontou que entre os anos de 1999 e 2010 foram editados mais de 122 dispositivos

¹¹ Em 1995, por exemplo, foi criado pelo MEC o Exame Nacional de Cursos (ENC), regulamentado em outubro de 1996.

¹² CARVALHO (2007), se refere à influência do Banco Mundial nas agendas governamentais para a educação superior do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

¹³ Em 1995, o então Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira apresentou um Plano Diretor que implementou o desenvolvimento da administração pública gerencial, modelo recomendado pelo Consenso de Washington para os países latino-americanos. Essa tendência atingiu todos os fazeres dos setores da administração pública direta, inclusive o Ministério da Educação (PAES DE PAULA, 2005, p.3).

¹⁴ A Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), em 2003, apontou diversas limitações a essa forma de encaminhamento para o sistema de acreditação e propôs uma orientação diversa. Disponível no endereço: <http://www.unifesp.br/reitoria/orgaos/comissoes/avaliacao/sinaes.pdf>.

¹⁵ Segundo o parágrafo 1º, do artigo 10 do Decreto Federal nº 5.773, de 2006, “São modalidades de atos autorizativos os atos administrativos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações.

¹⁶ “No Brasil, a palavra acreditação ainda é muito pouco utilizada na literatura educacional. Aqui, estamos habituados às expressões credenciamento e reconhecimento de instituições e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, que, embora não constituam um processo completo de acreditação, cumprem parte das atribuições da acreditação.” (SOBRINHO, 2008, p.2).

¹⁷ Anteriormente às reformas gerenciais, a gestão pública se via orientada por uma proposta burocrática que pretendia manter o controle com base na produção normativa (OLIVEIRA, 2009, p. 63).

normativos. Ficaram excluídas desse universo de busca, as portarias de nomeação e as portarias operacionais que se referem às deliberações específicas e mutáveis ano a ano, como, por exemplo, as regras que definem questões referentes ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE)¹⁸ ou especificidades atinentes a cada novo ciclo avaliativo.

No Quadro 3 apresenta-se um demonstrativo da dimensão do sistema federal de educação superior, no ano de 2010, submetido ao atual sistema de acreditação. É possível observar-se, mesmo com base nesse mapeamento superficial, que existe um universo heterogêneo que combina, no mínimo formas de organização (faculdades, centros universitários, universidades e institutos e centros federais de tecnologia); categorias (pública ou privada) e realidades regionais variadas.

Quadro 3: Instituições de Ensino Superior (IES) do sistema federal de ensino no ano de 2010

Número de Instituições de Educação Superior - por Organização Acadêmica e Localização (Capital e Interior), segundo a Região											
Brasil			Instituições								
			Total Geral			Universidades			Centros Universitários		
			Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Federal			99	60	39	58	31	27	.	.	.
Privada			2.100	735	1.365	89	38	51	119	49	70
Norte			146	89	57	15	14	1	9	6	3
		Federal	14	13	1	9	8	1	.	.	.
		Privada	121	71	50	1	1	.	8	6	2
Nordeste			433	224	209	35	22	13	5	5	.
		Federal	25	19	6	14	9	5	.	.	.
		Privada	369	196	173	6	6	.	5	5	.
Sudeste			1.169	302	867	80	31	49	84	27	57
		Federal	34	14	20	19	5	14	.	.	.
		Privada	1.038	275	763	52	22	30	81	26	55
Sul			386	96	290	46	10	36	17	5	12
		Federal	17	7	10	11	5	6	.	.	.
		Privada	345	86	259	25	4	21	14	5	9
Centro-Oeste			244	115	129	14	9	5	11	7	4
		Federal	9	7	2	5	4	1	.	.	.
		Privada	227	107	120	5	5	.	11	7	4

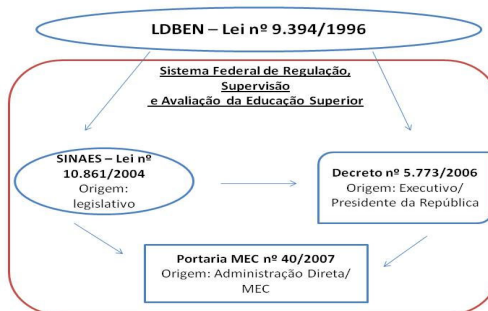
Fonte: MEC/INEP/DEED

A base normativa vigente do sistema federal de acreditação está estruturada e consolidada a partir de três diplomas, são eles: a Lei nº 10.861, de 2004; o Decreto nº 5.773,

¹⁸ O ENADE é um exame de larga escala de desempenho que pretende avaliar conteúdo assimilado e competências desenvolvidas pelo estudante de graduação. É aplicado anualmente e congrega os estudantes da educação superior de determinadas áreas para provas de conhecimentos gerais e específicos. Esse exame, foi criado pela Lei do SINAES e regulamentado pelo Decreto nº 5.773, de 2006. Apesar de simples exame de desempenho, foi elevado, pelo SINAES, à categoria de procedimento avaliativo, nos mesmos moldes do antigo Exame Nacional de Cursos (ENC).

de 2006 e a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2007. A Figura 1 foi construída pela autora para facilitar a compreensão do eixo estruturante do sistema federal de acreditação.

Figura 1 – Normatização do sistema federal de regulação, supervisão e avaliação da educação superior



Ficam assim apresentadas as principais características do processo de expansão do sistema federal de ensino superior, nas décadas de 1990 e 2000, que são: (1) o crescimento mais acentuado da rede privada do que da rede pública; (2) a preocupação do Estado com a regulamentação e a qualidade da oferta; (3) a criação de um sistema de acreditação e sua aplicação indiferenciada ao universo diversificado das instituições de ensino superior. Cabe agora, apresentar o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora, e analisá-lo frente a esse cenário.

1.2. O caso da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

A UFJF foi criada em 1960, por decreto de Juscelino Kubitschek. Por esse ato foram federalizados e agregados estabelecimentos de ensino superior existentes no município de Juiz de Fora - MG, na época. Inicialmente, foram ofertados seis cursos pela instituição: Engenharia, Medicina, Ciências Econômicas, Direito, Farmácia e Odontologia. Entre a década de 1960 e 1970 foram incorporados ao seu leque de ofertas os cursos de Geografia, Letras, Filosofia, Ciências Biológicas, Ciências Sociais e História e ela passou a contar com três institutos: de Ciências Exatas, de Ciências Biológicas e de Ciências Humanas e Letras. Em 2010, sua oferta de graduação já comportava quarenta e três (43) cursos presenciais e oito (8) cursos a distância. Nesse último ano, a instituição somou treze mil novecentos e vinte e seis (13.926) alunos matriculados nos cursos presenciais e dois mil seiscentos e sessenta e dois (2.662) nos cursos a distância (EAD) (UFJF, 2010, p. 55).

Seu atendimento para a graduação se estende além do Município de Juiz de Fora, alcançando a população do restante do Estado de Minas Gerais. Também estão atendidos pela instituição, contingentes menores de outras regiões do Brasil, especialmente do Estado do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2006, p. 36). Dessa forma, a UFJF se constitui em um dos fatores preponderantes para tornar Juiz de Fora um polo de atração populacional da Zona da Mata Mineira (CASTRO, 2006, p. 5). Tendo em vista a adesão gradativa ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o perfil do ingressante pode vir a variar com o tempo, uma vez que a oferta se torna mais acessível para candidatos das demais regiões do país. Segundo Oliveira, a atração que a oferta de graduação da UFJF exerce antecede o ingresso pelo vestibular, uma vez que considerável parcela desses estudantes já cursam o ensino médio no Município.

A UFJF tem natureza de autarquia, característica que congrega a maior parte das Universidades Federais, fazendo delas pessoas jurídicas de direito público da administração indireta. Elas são criadas como instâncias especializadas, com personalidade e titularidade própria para desempenhar atividade pública com autonomia financeira, administrativa (Decreto-Lei 200, 1967, art. 5º, inciso I) e didático-científica (CRFB, 1988, art. 207). A principal fonte de financiamento institucional provém do orçamento centralizado do Governo Federal, seja através de programas de custeio ou programas finalísticos. São estes últimos definidos segundo as opções de políticas públicas em educação superior do MEC e em boa parte, são eles que parametrizam as opções das políticas institucionais.

1.3. Análise dos indicadores da UFJF

Este tópico trata de cotejar alguns indicadores da UFJF, levantados no período compreendido entre 2008 a 2010 por sistemas de controle distintos. Um dos sistemas de controle escolhido é o do Tribunal de Contas da União (TCU), o outro é o sistema federal de acreditação. O primeiro sistema tem seus indicadores especialmente construídos para comportar a fiscalização externa da atuação institucional e é, anualmente, auditado pela Controladoria Geral da União (CGU). O segundo sistema, que já foi apresentado no início do capítulo, tem seus indicadores construídos para aferir qualidade de toda a rede federal de ensino superior, pública e privada, indistintamente. A proposta do tópico é dar a conhecer alguns aspectos da UFJF e de sua oferta e, ao mesmo tempo, apresentar algumas contradições observadas na operacionalidade do sistema federal de acreditação no que diz respeito ao seu referencial de qualidade.

Alguns indicadores apresentados, de um e outro sistema, cuidam dos mesmos aspectos, outros, no entanto, são específicos de um dos dois sistemas sem necessária correspondência. Uma evidência inicial dessa busca de correspondência entre os sistemas foi revelada com facilidade: o sistema de controle do TCU pareceu bem mais adequado à realidade da UFJF, considerando-se, inclusive o que se espera, atualmente, desse tipo de agência governamental.

Os indicadores utilizados pelos controles de mérito da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) são operacionalizados mediante relatórios anuais e auditorias operadas por analistas especializados. A finalidade desses últimos é apreciar o juízo de conveniência e oportunidade da gestão das Universidades Federais através de resultados quantitativos, considerados os princípios e os objetivos públicos que devem nortear as ações institucionais. Alguns dos indicadores utilizados pelo TCU foram construídos de forma colaborativa contando com especialistas do próprio Tribunal, da Secretaria de Educação Superior (SESU) e da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES). Outros indicadores, também utilizados pelo TCU, são construídos pela própria instituição com base em sua proposta de gestão, dando ao processo de controle um enfoque específico. Apesar da publicação regular dos resultados observados nos sites institucionais e no Portal da Transparência, esses indicadores têm fraca visibilidade midiática, apesar de seu escopo abrangente, ao contrário dos indicadores instituídos pelo sistema federal de acreditação.

Os indicadores de qualidade do sistema federal de acreditação foram criados pela Portaria Normativa nº 40 do MEC e são eles: (1) Índice Geral de Cursos (IGC) e (2) Conceitos Preliminares de Cursos (CPC). Esses indicadores se propõem a expressar o nível de qualidade da oferta institucional em razão das políticas de acreditação do governo federal. O IGC pretende falar sobre a qualidade da instituição e o CPC sobre a qualidade dos cursos de graduação. O CPC e do IGC, congregam em sua composição os resultados do ENADE e alguns outros insumos que se referem a algumas condições específicas da oferta. Esses indicadores serão detalhados no capítulo segundo deste trabalho.

O CPC e o IGC instruem os credenciamentos das instituições e as renovações de reconhecimento dos cursos em substituição ao binômio autoavaliação/avaliação *in loco*, para dar conta de atender o curto ciclo avaliativo trienal, estabelecido pelo Decreto 5.773 (2006). Esses indicadores de qualidade têm ampla visibilidade midiática. Em decorrência disso, os gestores da UFJF se mostraram bastante preocupados com imagem institucional que esses medidores repassam para a sociedade, para o governo federal e para os organismos internacionais.

A fórmula $((\partial G + ((1 - \partial) * \beta) / 2 * (M + 5) + ((1 - \partial) * (1 - \beta)) / 3 * (D + 10))$ ¹⁹ fornece o IGC contínuo. Seu resultado é arredondado na segunda casa decimal e multiplicado por cem para informar o IGC Faixa (INEP, 2010), sendo esse o conceito propriamente dito, que é objeto de divulgação. O Quadro 4 apresenta os IGC's Contínuo e Faixa da UFJF em 2008, 2009 e 2010²⁰.

Quadro 4: Evolução do IGC médio da UFJF entre 2008 e 2010

Ano	IGC Contínuo	IGC Faixa
2008	3,49	4
2009	3,57	4
2010	3,59	4

Fonte: Tabelas IGC 2008, 2009 e 2010 do INEP.

No quadro acima é possível acompanhar a evolução do IGC contínuo da UFJF. Ela foi tímida, de 2,9% apenas. O IGC Faixa não registrou qualquer mudança, conforme fica demonstrado. Para confrontar esses resultados oficiais é necessário trazer alguns resultados das pesquisas feitas nos relatórios de prestação de contas ao TCU entre os anos de 2008 e

¹⁹Para cálculo do IGC 2010, são considerados os CPC's referentes as avaliações dos cursos de graduação feitas no triênio 2008-2009-2010. Para ponderar os CPC's foram utilizadas as matrículas obtidas nos Censos da Educação Superior de 2008, 2009 e 2010. Para a pós-graduação são usadas as notas CAPES da trienal 2010. As matrículas nos programas de pós-graduação referentes ao ano base 2010 fornecem a ponderação das notas dos programas de pós-graduação (INEP, 2010, p. 4).

²⁰ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/enade>.

2010²¹. Os quadros 5, 6 e 7 resumem alguns desses levantamentos. Foram escolhidos indicadores que tratam das dimensões abrangidas pelo cálculo direto do IGC, ou seja: matrículas de graduação e pós-graduação e conceito CAPES²². Segundo o relatório do ano de 2010, as matrículas de graduação tiveram um crescimento de 20,5%, no período, as matrículas de pós-graduação *Stricto Sensu* evoluíram 24% e os conceitos CAPES²³ evoluíram 6,9%.

Quadro 5: Matrículas de Graduação da UFJF entre 2008 e 2010

Ano	Matrículas
2008	11.557
2009	12.265
2010	13.926

Fonte: Relatórios de Gestão da UFJF 2008,2009 e 2010.

Quadro 6: Matrículas na Pós-Graduação *Stricto-Sensu* da UFJF entre 2009 e 2010

Ano	Matrículas
2008	1.042
2009	1.084
2010	1.292

Fonte: Relatórios de Gestão da UFJF 2008,2009 e 2010.

Quadro 7: Conceito CAPES médio dos cursos da UFJF entre 2008 e 2010

Ano	Conceito
2008	3,5
2009	3,59
2010	3,74

Fonte: Relatórios de Gestão da UFJF 2008,2009 e 2010.

O Quadro 8 apresenta os CPC's de cada período que serviram a essa conclusão²⁴. O cálculo do CPC é dado pela aplicação de uma operação estatística que pondera alguns aspectos institucionais traduzidos numericamente, através de fatores construídos para esse fim. Os aspectos institucionais computados no cálculo do CPC são: desempenho dos alunos, condições de infraestrutura, organização didático-pedagógica e perfil docente. O capítulo segundo vai desenvolver discussão mais detalhada sobre esse indicador.

²¹Os relatórios referenciados e suas respectivas apreciações pela CGU, estão disponíveis no endereço: <<http://www.ufjf.br/portal/legislacao/relatorio-de-auditoria/>>.

²² Os dados utilizados nestes quadros estão disponíveis em <http://www.ufjf.br/portal/legislacao/relatorio-de-auditoria/>.

²³ O Conceito CAPES é produzido com base em uma avaliação trienal que permite ou não a renovação de reconhecimento dos programas e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* das Universidades Brasileiras. Ele é atribuído em uma escala de “1” a “7”.

²⁴Dados disponíveis no endereço <http://enadeies.inep.gov.br/enadeIes/enadeResultado/>.

A pesquisa sobre os CPC's não permitiu uma conclusão sobre evolução real por curso, uma vez que a cada ano, são avaliados cursos distintos e o indicador ainda é recente, tendo sua primeira publicação em 2007. No entanto, a observação do quadro permite ao leitor concluir que a moda dos cursos de graduação da UFJF é 4.

Quadro 8: Conceitos Preliminares dos Cursos da UFJF entre 2008 e 2010

Ano Enade	Área
2008	MATEMÁTICA
2008	LETRAS
2008	FÍSICA
2008	QUÍMICA
2008	BIOLOGIA
2008	PEDAGOGIA
2008	ARQUITETURA E URBANISMO
2008	HISTÓRIA
2008	GEOGRAFIA
2008	FILOSOFIA
2008	COMPUTAÇÃO E INFORMÁTICA
2008	CIÊNCIAS SOCIAIS
2008	ENGENHARIA (GRUPO I)
2008	ENGENHARIA (GRUPO II)
2008	ENGENHARIA (GRUPO VI)
2009	ADMINISTRAÇÃO
2009	DIREITO
2009	COMUNICAÇÃO SOCIAL – DIURNO
2009	COMUNICAÇÃO SOCIAL - NOTURNO
2009	CIÊNCIAS ECONÔMICAS
2009	PSICOLOGIA
2009	TURISMO
2009	MÚSICA
2009	ESTATÍSTICA
2010	ODONTOLOGIA
2010	MEDICINA
2010	FARMÁCIA
2010	ENFERMAGEM
2010	NUTRIÇÃO
2010	EDUCAÇÃO FÍSICA
2010	FISIOTERAPIA
2010	SERVIÇO SOCIAL

Fonte: Relatórios do INEP dos ciclos avaliativos 2008, 2009 e 2010.

*Cursos novos sem concluintes não tem CPC.

**Houve boicote ao ENADE em atendimento a orientação da Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo.

*** Houve boicote ao ENADE em atendimento a orientação da Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social.

Os quadros demonstram algumas evoluções significativas nas condições de oferta da UFJF que são abordadas no cálculo do IGC. Excetuado o caso dos CPC's, o método escolhido para a apuração daquele indicador não se mostrou sensível às modificações identificadas na maior parte de seus fatores isolados. Pareceu coerente conhecer a sensibilidade do CPC aos aspectos considerados em seu cálculo, para saber em que medida esse indicador seria capaz de transpor para o IGC a realidade das condições da oferta da UFJF. Os aspectos utilizados para a composição do CPC são: titulação e regime docente, infraestrutura e organização didático-pedagógica.

Os quadros 9, 10 e 11 são relativos, respectivamente às evoluções das condições de titulação e regimes de dedicação do corpo docente da instituição registradas nos relatórios do TCU²⁷. Os conceitos ENADE, dos anos de 2008 a 2010, estão registrados no Quadro 12 e foram extraídos das publicações oficiais do INEP²⁸. Os valores referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010, não estão detalhados por cursos, já que a ideia é ter uma visão das evoluções, efetivamente, conquistadas pela instituição, pois essa é a proposta do IGC.

Quadro 9: Evolução no número de docentes titulados como Mestres entre 2008 e 2010 na UFJF

Ano	Quantidade
2008	147
2009	170
2010	205

Fonte: IGC 2008, 2009 e 2010 do INEP.

Quadro 10: Evolução no número de docentes titulados como Doutores entre 2008 e 2010 na UFJF

Ano	Quantidade
2008	482
2009	542
2010	683

Fonte: Relatórios de Gestão da UFJF 2008, 2009 e 2010.

²⁵Vide endereço <http://www.fenea.org/artigos/boicotarenade>.

²⁶Vide carta aberta da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social no endereço http://www.abepss.org.br/noticias_res.php?id=27

²⁷ Os Relatórios de Gestão referentes aos períodos citados estão disponíveis no endereço <http://www.ufjf.br/portal/legislacao/relatorio-de-auditoria/>

²⁸ Dados disponíveis no endereço: <http://enadeies.inep.gov.br/enadeIes/enadeResultado/>.

Quadro 11: Evolução dos regimes de trabalho dos docentes entre 2008 e 2010 na UFJF

Ano	Regime de Dedicação Exclusiva
2008	709
2009	780
2010	907

Fonte: Relatórios de Gestão da UFJF 2008,2009 e 2010.

Quadro 12: Conceitos ENADE dos cursos de graduação da UFJF entre 2008 e 2010

Ano Enade	Área	Nota ENADE
2008*	ARQUITETURA E URBANISMO	*1
2008	BIOLOGIA	5
2008	CIÊNCIAS SOCIAIS	4
2008	COMPUTAÇÃO E INFORMÁTICA	4
2008	ENGENHARIA (GRUPO I)	3
2008	ENGENHARIA (GRUPO II)	4
2008	ENGENHARIA (GRUPO VI)	5
2008	FILOSOFIA	3
2008	FÍSICA	4
2008	GEOGRAFIA	3
2008	HISTÓRIA	5
2008	LETRAS	5
2008	MATEMÁTICA	5
2008	PEDAGOGIA	4
2008	QUÍMICA	5
2009	ADMINISTRAÇÃO	5
2009	CIÊNCIAS ECONÔMICAS	5
2009	COMUNICAÇÃO SOCIAL - DIURNO	5
2009	COMUNICAÇÃO SOCIAL - NOTURNO	4
2009	DIREITO	5
2009	ESTATÍSTICA	**
2009	MÚSICA	**
2009	PSICOLOGIA	5
2009	TURISMO	4
2010	EDUCAÇÃO FÍSICA	4
2010	ENFERMAGEM	5
2010	FARMÁCIA	5
2010	FISIOTERAPIA	5
2010	MEDICINA	5
2010	NUTRIÇÃO	**
2010	ODONTOLOGIA	4
2010*	SERVIÇO SOCIAL	2

Fonte: Relatórios do INEP referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010.

* registro de boicote.

** Não tem concluintes.

A quantidade de docentes Mestres na instituição cresceu 39,5% e de docentes doutores, 41,7%. A quantidade de docentes dedicados exclusivamente aumentou 27,9%. A moda dos conceitos ENADE que se referem ao desempenho dos estudantes da UFJF é 5 (cinco). Dessa forma, o CPC parece não ter logrado repassar ao IGC variações significativas nas condições da dimensão do Corpo Docente, insumo de considerável importância no processo educacional. Também o processo de medição dos resultados do desempenho dos estudantes não pareceu proporcionalmente representado no indicador.

O método concebido pelo INEP para a construção do IGC não demonstrou sensibilidade para com os aspectos abordados nos quadros de 9 a 11 e nem em relação à avaliação de desempenho, onde o conceito 5 foi a moda registrada (Quadro 12). Parece que o IGC só manteve coerência com o CPC.

Abaixo, no Quadro 13 está apresentada a evolução dos investimentos em infraestrutura entre os anos de 2008 e 2010. Esses investimentos financiaram a readequação e expansão de espaços dedicados às instalações de cursos, aquisição de equipamentos e mobiliários. Os investimentos em infraestrutura, no período, evoluíram 256,6%. Estes recursos vieram em razão do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. A evolução da infraestrutura da UFJF que se deu em decorrência desse investimento e que está registrada, no Sistema Integrado de Monitoramento de Execução e Controle (SIMEC) instruiu a prestação de contas institucional ao TCU e foi auditada pela CGU. Essa base de informações oficiais que são disponíveis em formato digital não foi aproveitada para instruir o cálculo do CPC.

A Nota de Infraestrutura utilizada pelo CPC é construída com base em questionário sócio-econômico aplicado aos alunos, previamente ao ENADE, segundo Nota Técnica²⁹. Nela, o INEP informa que, em pré-testes, a pergunta “aulas práticas: os equipamentos disponíveis são suficientes para o número de estudantes” (INEP, 2011, p. 4) exprimiria melhor a opinião dos alunos sobre a dimensão de infraestrutura. No questionário sócio-econômico são aplicadas treze questões sobre condições de infraestrutura. Sendo assim, para esta dimensão vale a ótica do aluno apenas sobre o item “aulas práticas”. As demais condições de infraestrutura elencadas na Lei nº 10.861/2004 sobre as quais existem informações disponíveis nas bases de dados oficiais, como, por exemplo, acervo institucional disponibilizado ao aluno, condições de

²⁹ Nota Técnica de 2011 sobre a construção do CPC, publicada em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2010/Nota_Tecnica_CPC_2010.pdf na página 4.

salas de aula, acessibilidade física e informacional, não são consideradas no cálculo do insumo que trata das condições de infraestrutura.

Quadro 13: Volume de investimento em infraestrutura na UFJF entre 2008 e 2010

Ano	Valor (R\$)
2008	5.3 bilhões
2009	19.8 bilhões
2010	18.9 bilhões

Dados extraídos dos Relatórios de Gestão da UFJF 2008, 2009 e 2010.

A intenção do levantamento feito não é uma conferência estrita. Esse levantamento pretende evidenciar o contraponto entre as modificações ocorridas no processo de oferta do ensino superior na UFJF e o que é registrado nos indicadores de qualidade do sistema federal de acreditação. Não obstante, observou-se que não existe um aproveitamento das bases de dados oficiais que armazenam informações sobre a UFJF, que são atualizadas e auditadas anualmente.

Existem alguns indicadores que, apesar de serem caros para a comunidade acadêmica da UFJF, não são considerados para aferir a qualidade da oferta institucional porque o IGC não os contempla em seu cálculo. Esses indicadores estão registrados nas bases de dados oficiais e também tiveram evolução no período observado. São eles, por exemplo: volume de aquisições para o acervo bibliográfico institucional, que aumentou 184%; volume de investimentos do orçamento centralizado no apoio ao estudante (bolsas, moradia e restaurante universitário), que evoluiu 973%; índice de retenção da graduação, que caiu 8,7%³⁰.

Os investimentos em acervo e apoio estudantil demonstram a efetiva vontade institucional de amparar as políticas inclusivas do Governo Federal com ações que possam, efetivamente, garantir sua eficácia. No ano de 2010, de acordo com o Relatório de Gestão da instituição para o TCU: a taxa de sucesso na graduação foi de 82%³¹ (UFJF, 2010, p. 214), significando que a taxa de retenção sofreu redução de 8,7%, apesar do aumento recente do número de ingressantes em razão do REUNI (UFJF, 2010, p. 223); os investimentos em apoio estudantil e bolsas de pós-graduação cresceram 973% e chegaram ao total de R\$16,1 milhões (UFJF, 2010, p. 34); foram ofertadas 3.028 vagas de graduação e registradas 5.381 novas matrículas em cursos de graduação e pós-graduação à distância (*stricto e lato sensu*) (UFJF,

³⁰ Todas as evoluções registradas foram calculadas sobre os dados apresentados na prestação de contas ao TCU, no ano de 2010, disponível em: <http://www.ufjf.br/portal/files/2009/01/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o_exerc%C3%ADcio_-2010.pdf>.

³¹ A taxa de sucesso na graduação é calculada pela fórmula NÚMERO DE DIPLOMADOS / NÚMERO DE INGRESSANTES.

2010, p. 188); o crescimento nas matrículas de pós-graduação *stricto sensu* presencial foi de aproximadamente 70% (UFJF, 2010, p. 213); o custo do aluno de graduação caiu aproximadamente 19% e o investimento em expansão da rede física foi de R\$ 82,6 milhões (UFJF, 2010, p. 215).

A UFJF não deixou de fomentar o desenvolvimento cultural da região, produzindo, através de sua Pró-Reitoria de Cultura em 2010, setenta (70) exposições de artistas locais no Museu de Artes Murilo Mendes e no Fórum da Cultura; cinquenta (50) eventos diversos entre seminários, eventos musicais e exhibições de filmes. Foi atingido, no total, um público de quinze mil setecentos e quarenta e oito (15.748) pessoas (UFJF, 2010, p. 171).

A instituição investe em programas de pré-incubação e incubação de empresas e de desenvolvimento regional em inovação tecnológica³² (UFJF, 2010, p. 168), criou um jardim botânico para cultivo, experimentação e conservação do bioma Mata Atlântica (UFJF, 2010, p. 74), administra um colégio de aplicação para atendimento da educação básica e desenvolvimento de projetos de licenciatura, realiza inúmeras atividades de atendimento a comunidade por meio de projetos de extensão (UFJF, 2010, p. 170), tendo beneficiado, no ano de 2010, um público estimado em sessenta e nove mil (69.000) pessoas. O Hospital Universitário empreendeu 19 programas de assistência à saúde da população, em convênio com o Sistema Único de Saúde e com prefeituras de sua microrregião (UFJF, 2010, p. 193).

Esses aspectos da atuação e do atendimento regional da UFJF permitem ao leitor inferir que uma universidade pública não se atém unicamente à oferta do ensino superior público, mas desempenha um papel socialmente diferenciado na implementação das políticas públicas. Essa forma de organização é bem mais que a soma de seus cursos. Suas interações socioeconômicas regionais e seu comprometimento com o desenvolvimento social, inevitavelmente, estão refletidos em sua oferta. Essas condições de atendimento e sua especialidade interferem com suas propostas pedagógicas e acabam por influenciar o perfil dos seus egressos. Sendo assim, não somente determinadas condições de infraestrutura, ou de titulação docente, por exemplo, influem na qualidade dos cursos ou parametrizam a atuação institucional, mas também novas propostas didáticas e pedagógicas combinadas ao apoio

³²O Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (Critt) é órgão suplementar da UFJF que, segundo declaração em sua página institucional, apoia “a prospecção de projetos da UFJF para empreendedores e empresas que buscam assessoria para o desenvolvimento de novos produtos ou aperfeiçoamento de processos de produção em diferentes áreas. Desta forma, o Centro contribui para o desenvolvimento econômico regional, de modo a trazer, como consequência, o desenvolvimento social, difundindo tecnologias limpas, privilegiando a proteção ao meio ambiente e o respeito à natureza”. Disponível no endereço: <http://www.ufjf.br/portal/organizacao/orgaos-suplementares/critt-centro-regional-de-inovacao-e-transferencia-de-tecnologia/>.

adequado à realidade de seus alunos, interações dinâmicas entre os currículos dos cursos e as demandas surgidas no seio da sociedade.

Nessa direção o Gestor 1, comentou que muitas instituições oferecem cursos que parecem similares para a concepção do sistema federal de acreditação, uma vez que atendem a mesma área de conhecimento, no entanto, elas se conduzem atendendo realidades e orientações diferenciadas. Segundo ele, os parâmetros estabelecidos pelo sistema poderiam distinguir-se em razão de diferentes propostas, perfis institucionais e formas de governança e que, para isso, seria necessária uma maior flexibilidade das estratégias avaliativas. Ele disse acreditar que alguns indicadores de qualidade poderiam ser construídos pelas próprias instituições complementando daqueles pré-definidos pelo sistema federal de acreditação e que este deveria acompanhar uma concepção menos formal. Ainda acrescentou que considera que a aferição de alguns insumos, somente pautada no enfoque dos alunos, pode se mostrar imprópria como estratégia de um sistema de larga escala, porque os padrões variam em razão da região ou do público atendido.

A abordagem sobre os indicadores da UFJF auditados e públicos, procedida pela CGU e TCU, cotejada com os indicadores de qualidade do sistema federal de acreditação, demonstrou que a ótica adotada por este último além de reducionista, uma vez que considera um escopo de atendimento mais restrito, também contradiz resultados comprovados sobre a qualidade da oferta institucional. A presente constatação se baseou em análise documental, dados quantitativos e análise qualitativa de depoimentos.

1.4. A gestão política da UFJF

A estrutura da UFJF conta com instâncias executivas e colegiadas. Essas instâncias existem no nível central (Reitoria e Pró-Reitorias) e nos níveis das unidades acadêmicas e dos órgãos complementares. As composições, atribuições e formas de relacionamento externas e internas dessas instâncias estão definidas no Estatuto³³ da UFJF e em seu Regimento Geral³⁴ ou, ainda, em regulações próprias de cada instância. Esses dois diplomas, que são os principais instrumentos da autorregulação institucional obedecem ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão consagrado na Constituição Federal (1988, art. 207) e acatam o preceituado pela LDB (1996, art.53, § único) no que se refere a gestão colegiada.

³³ Disponível no endereço: <http://www.ufjf.br/portal/files/2009/01/estatuto.pdf>.

³⁴ Disponível no endereço: http://www.ufjf.br/portal/files/2009/01/regimento_geral1.pdf.

O estudo dos documentos institucionais evidenciou que as instâncias executivas e as instâncias colegiadas tendem a um determinado grau de partilha de poder. Pesquisa mais detalhada da dinâmica institucional seria interessante para uma melhor compreensão sobre o fenômeno da dessa gestão compartilhada do nível de interferência que os colegiados exercem sobre a gestão administrativa, didático-científica e financeira da instituição. No entanto, o estudo feito deu conta de demonstrar que existe uma multiplicidade de colegiados e, a partir da análise documental, observou-se a dinâmica de suas composições e atribuições e a forma como eles se relacionam interna e externamente.

A colegialidade superior institucional é constituída por um Conselho Superior (CONSU) e quatro conselhos setoriais: Conselho Setorial de Graduação (CONGRAD), Conselho Setorial de Pós-Graduação e Pesquisa (CSPP), Conselho Setorial de Extensão e Cultura (CSEC), Conselho Setorial de Administração e Recursos Humanos³⁵ (CSARH). No âmbito dessas colegialidades, onde estão assentados representantes eleitos entre seus pares, são definidas e deliberadas políticas centrais e proporção considerável da autorregulação institucional.

Além dos colegiados superior e setoriais, existem, aproximadamente, cento e vinte instâncias de decisão colegiada nos âmbitos das unidades acadêmicas³⁶, como congregações, conselhos de unidades e colegiados de cursos, que deliberam em algum grau sobre questões didático-pedagógicas, administrativas e financeiras. A dinâmica representativa desses colegiados atende a rotinas definidas nos regulamentos institucionais. Os representantes que tem assentos nos colegiados são escolhidos por seus pares. Os segmentos docentes, discentes e técnicos estão representados em todos os órgãos colegiados pesquisados. Suas composições e atribuições estão normatizadas no Regimento Geral e Estatuto da UFJF³⁷. Pela leitura das respectivas atas, resoluções e portarias, oficialmente publicados, restou evidenciado que essas instâncias se constituem em arenas onde se desenvolvem interações, disputas e negociações que podem deliberar sobre encaminhamentos que modifiquem até suas formas e composição e estenda suas atribuições. Obviamente, questões como essas podem ser gatilhos para negociações outras instâncias.

O cotejamento entre algumas notícias publicadas no Portal da UFJF³⁸, relatórios de gestão e a documentação acima referida, observadas, inclusive, as coincidências entre datas e

³⁵ Os artigos 7º, 9º, 10º ao 22, do Estatuto da UFJF, com alterações aprovadas pela Portaria nº 1.105 do Ministro da Educação, em 1998, tratam da definição, composição e atribuições desses conselhos superiores institucionais.

³⁶ Número aproximado com base em pesquisas feitas no Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA).

³⁷ O Regimento Geral da UFJF detalha as características dos colegiados que funcionam, no âmbito das unidades, definindo suas composições, atribuições e forma geral de funcionamento.

³⁸ <http://www.ufjf.br/portal/>.

períodos, demonstrou que as agendas institucionais e as estratégias de ações formuladas institucionalmente sofrem influências da densidade política dos colegiados, não desconsideradas, evidentemente, as demandas regulares e próprias da vida acadêmica e as janelas de oportunidades que se abrem em decorrência de conjunturas externas, como, por exemplo, políticas empreendidas pelo MEC.

Além das representatividades dos segmentos institucionais presentes nos colegiados setoriais e superiores, o exame do Estatuto da UFJF e de seu Regimento Geral permitiu a percepção de que a densidade das relações institucionais pode, em parte, se dever ao fato de que existem dinâmicas que garantem a interseção entre colegiados, pois suas composições garantem representações de uns nos outros. Dessa forma, as políticas gerais e setoriais parecem sofrer os efeitos dessas estratégias de interação e negociação que estão, formalmente, asseguradas pela autorregulação institucional. O processo de eleições diretas para a escolha de Reitor, Vice-Reitor, Diretores e Vice-Diretores de Unidades, Coordenadores de curso e Chefes de Departamento é mais uma estratégia que beneficia o controle da gestão pela comunidade e que está prevista³⁹ e regularmente implantada no âmbito institucional. Essas interações estratégicas de controle estabelecidas tendem a favorecer a densidade das redes de centralidade e intermediação no seio da comunidade acadêmica e tecem uma teia relativamente densa de dinâmicas que, na medida do permitido pelas conjunturas externas (políticas e regulação), parecem influenciar o desempenho da missão institucional.

Dessa forma, em decorrência do exame documental, percebeu-se que existe um grau de controle político-social sobre a gestão institucional e que a autorregulação influencia significativamente a vida acadêmica nesse sentido. Não obstante, a autorregulação é continuamente renovada e atualizada por ação das próprias colegialidades que foram por ela constituídas e organizadas. Os graus relativos e possíveis de autonomia institucional, seja administrativa ou didático-científica da UFJF, parecem estar em contínuo desenvolvimento, não apenas em função da especialidade acadêmica, ou de sua natureza de autarquia educacional federal, mas alicerçados em uma rede de relacionamentos que se adensa gradativamente em razão das movimentações e articulações de atores e segmentos comunitários.

O presente trabalho se propõe a observar os reflexos do sistema federal de acreditação no âmbito da graduação da UFJF, sendo assim cabe aqui apontar alguns registros mais específicos sobre o funcionamento do Conselho Setorial de Graduação (CONGRAD). Ele é

³⁹ Artigos 9, 16, 18, 20 e 22 do Estatuto da UFJF e Artigos 22, 27 e 32 do Regimento Geral da UFJF.

órgão consultivo, deliberativo e normativo no que se refere às questões de ordem didático-pedagógicas e organizacional da graduação. Conta com a seguinte constituição:

- I – Pró-Reitor indicado pelo Reitor, como seu Presidente;
- II – Coordenadores dos Cursos de Graduação;
- III – representante do Colégio de Aplicação João XXIII;
- IV – representante do Colégio Técnico Universitário;
- V – 01 (um) representante de cada um dos demais Conselhos Setoriais, eleito por seus pares;
- VI – representação discente, indicada pelo Diretório Central dos Estudantes;
- VII – representação dos servidores técnico-administrativos, na forma da lei, indicada pela entidade de classe (UFJF, 1996)

O instrumento normativo estruturante da graduação é o Regulamento Acadêmico de Graduação (RAG)⁴⁰. Ele está em evidência no momento em razão da proposta de sua revisão, que foi apresentada pelo CONGRAD à comunidade acadêmica. Essa proposta foi elaborada pela Comissão para a Revisão do Regulamento Acadêmico de Graduação⁴¹ e está em fase de discussão, tendo em vista a necessidade de incorporação de novas conquistas e a atualização normativa que se faz premente frente às conjunturas internas e externas como, por exemplo, necessidade de implantação de novas tecnologias de aprendizado, oferta de disciplinas e cursos à distância, renegociação entre departamentos e institutos em função da reestruturação curricular dos cursos, novas políticas de ingresso e inclusivas, novas dinâmicas avaliativas. A proposta foi disponibilizada para consulta e discussão através do Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA). Segundo clipping publicado pela Diretoria de Comunicação da UFJF⁴², em 28 de junho de 2012, já haviam sido contabilizadas, até aquele momento, “mais de 260 sugestões e 1.860 acessos ao documento” (UFJF, 2012).

Ainda é importante informar que foram registradas 592 resoluções do CONGRAD produzidas entre 1998 e 2011, significando que existe uma considerável produção normativa que tenta reorganizar constantemente as condições de oferta, a partir de demandas apresentadas pela comunidade acadêmica e pela gestão, através de negociações e decisões colegiadas, o que evidencia que existe um controle interno partilhado e ativo no âmbito da graduação. Segundo o artigo 2º do Regimento Interno do Conselho Setorial de Graduação da UFJF, sua produção normativa se dedica a:

⁴⁰ Vide notícia institucional disponível no endereço <<http://www.ufjf.br/secom/2012/04/09/ufjf-consulta-comunidade-para-alteracao-do-regulamento-academico-da-graduacao/>>.

⁴¹ Comissão criada pela Resolução nº28/2011 pelo Conselho Setorial de Graduação (CONGRAD).

⁴² A notícia está disponível no endereço <<http://www.ufjf.br/secom/2012/06/28/clipping-ufjf-28-de-junho-de-2012/>>. Acesso em 30 de junho de 2012.

- I – propor ao Conselho Superior as diretrizes para a Universidade, relativas aos cursos de graduação, à educação básica, ao ensino profissional e aos cursos sequenciais;
- II – estabelecer normas gerais para organização, funcionamento, avaliação e alterações relativas aos cursos de graduação e cursos sequenciais;
- III – aprovar os currículos dos cursos de graduação e dos cursos sequenciais;
- IV – manifestar-se sobre propostas de criação ou extinção de cursos na área de sua competência;
- V – aprovar critérios de seleção para preenchimento de vagas existentes nos cursos oferecidos pela Universidade;
- VI – aprovar a criação e/ou a extinção dos núcleos da Instituição e fiscalizar seu funcionamento;
- VII – deliberar sobre convênios da Universidade com outras entidades, na área de sua competência;
- VIII – emitir pareceres solicitados pelo Reitor e pelo Conselho Superior;
- IX – atuar como instância de recursos dos assuntos pertinentes à área de sua competência;
- X – aprovar o Calendário Escolar (UFJF, 1996)

Podem ser citadas, a título de exemplo, algumas deliberações ocorridas no CONGRAD que definiram novas políticas implantadas no âmbito da graduação: o estabelecimento de cotas⁴³ no programa de ingressos da UFJF, favorecendo egressos de escolas públicas e os candidatos autodeclarados negros; a criação do cursinho popular⁴⁴; a implantação de projetos para a Educação a Distância⁴⁵ (EAD) e a criação de cursos noturnos. Essas citações, inclusive, servem para exemplificar como o colegiado se dispõe a dar respostas institucionais para as demandas sociais e do Governo Federal por ações afirmativas. Essas decisões políticas institucionais podem, gradativamente, redefinir o perfil dos egressos da UFJF. A criação de Bacharelados Interdisciplinares nas áreas de ciências exatas, ciências humanas e artes⁴⁶ com um enfoque diferenciado, generalista e interdisciplinar que serve como exemplo de decisão colegiada inovadora.

No período recente entre 2008 e 2012, houve intensificação dos processos de interação com instâncias oficiais nacionais e internacionais e com a sociedade civil organizada o que aumentou a necessidade de reorganização do Sistema de Gestão Acadêmico (SIGA)⁴⁷, que experimentou um crescimento acentuado em suas rotinas de gestão de dados organizacionais,

⁴³ A Resolução do Conselho Superior da UFJF, de 04 de novembro de 2004, aprovou a adoção do sistema de cotas na UFJF.

⁴⁴ O Curso Pré-Universitário Popular (CPU), criado no ano de 1998, atende a população de baixa renda na preparação para os Programas de Ingresso da UFJF. Disponível em: <http://www.ufjf.br/cursinho/>.

⁴⁵ As políticas de Educação a Distância (EAD) são consideradas pelo MEC, políticas inclusivas (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12265&Itemid=823)

⁴⁶ No endereço <http://www.ufjf.br/secom/2009/11/06/diretores-explicam-funcionamento-de-bacharelados-e-apontam-vantagens/> os diretores da UFJF e o Pró-Reitor de Graduação registram algumas vantagens dos bacharelados interdisciplinares.

⁴⁷ O Sistema de Gestão Acadêmica da UFJF é responsável pela informatização dos processos de gestão das informações institucionais. Informação disponível em <http://siga.ufjf.br/>.

inaugurando novos módulos gerenciais para coordenadores, professores e chefes de departamento. Em grande parte, essa movimentação sistêmica da instituição se deveu à necessidade de respostas às demandas que surgem em função das novas expectativas externas e internas e que chegam através de seus atores e de suas instâncias burocráticas e acadêmicas. Exemplos dessas demandas são os recém-inaugurados controles de gestão e sistemas de responsabilização externos.

Nos últimos anos houve acentuado aumento das cobranças oficiais de ordem burocrático-administrativa, estruturados segundo uma ótica gerencial, dos quais são exemplo: o PingIFES (MEC, 2008), o SIMEC (Decreto nº. 6.096, 2007), os Indicadores de Gestão do TCU (MACHADO, 2004), o sistema federal de acreditação (Decreto nº. 5.773, 2006). Esse último sistema compreende procedimentos de cunho regulatório e avaliativo e demanda todo o sistema federal de ensino indistintamente, oportunizando a modelagem de culturas organizacionais e propostas didático-pedagógicas. Essa tendência é intensamente sentida pela UFJF, uma vez que afeta a rotina de seus agentes e setores e tende a redesenhar procedimentos administrativos, organizacionais e acadêmicos.

Entre 2008 e 2012 a instituição protocolou cento e sessenta e três (163) processos entre autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimentos de seus cursos e credenciamentos para oferta presencial e a distância em decorrência das novas rotinas implantadas pelo sistema federal de acreditação⁴⁸, cumprindo assim determinações da Portaria Normativa nº 40 (2007) e atendendo à nova sistemática consolidada pela Lei nº 10.861 (2004) e pelo Decreto nº 5.773 (2006). Toda essa movimentação burocrática não ficou indiferente para a comunidade acadêmica, especialmente para os setores que atuam no âmbito da graduação.

O Conselho Setorial de Graduação (CONGRAD), os colegiados de curso, os conselhos departamentais, os conselhos de unidade e as coordenações de curso são as instâncias mais sensíveis às ingerências procedimentais do sistema federal de acreditação e a pressão que impõe na direção da uniformização e parametrização do ensino de graduação. Os docentes responsáveis pelas coordenações de curso, que são responsáveis por encaminhar as demandas pedagógicas e didáticas às instâncias colegiadas e que, ao mesmo tempo, também interagem com docentes, alunos e setores administrativos, foram os atores mais afetados pelas novas rotinas impostas à administração acadêmica.

⁴⁸ O Sistema e-MEC é o sistema eletrônico processual responsável por operacionalizar os procedimentos regulatórios do sistema federal de acreditação. Ele foi instituído pela Portaria Normativa MEC nº 40 (2007).

1.5. Análise contextualizada dos reflexos do sistema federal de acreditação sobre a UFJF

Os procedimentos próprios do sistema federal de acreditação incidem sobre as Universidades Federais, sem a devida observância de critérios específicos de adequação ou ponderação tendo em vista às naturezas e realidade institucionais diferenciadas. O presente tópico se propõe a observar os reflexos do sistema no âmbito da UFJF.

Serão disponibilizadas neste tópico, narrativas sobre eventos institucionais combinadas a breves análises referenciadas pelos relatos dos depoimentos colhidos, dados quantitativos, dados qualitativos e documentos oficiais. A estratégia de exposição escolhida pretende trazer ao trabalho uma exposição de alguns reflexos sentidos pela graduação da UFJF em decorrência da operacionalidade do sistema federal de acreditação.

Foram utilizados os seguintes documentos: normas diversas, relatórios, notas e resumos técnicos, informes, manuais e peças processuais. Eles foram levantados, principalmente, dentre publicações oficiais da UFJF, do MEC e do INEP.

Nos depoimentos foram ouvidos seis atores institucionais, dentre eles quatro coordenadores de curso e dois gestores, um da administração central e outro de uma unidade acadêmica. Suas identidades serão preservadas e eles serão identificados como: Coordenador 1, Coordenadora 2, Coordenador 3, Coordenadora 4, Gestor 1 (administração central) e Gestor 2 (unidade acadêmica).

A proposta dessa oitiva de depoimentos, foi triangular os dados quantitativos e qualitativos com o exame dos eventos observados a partir da ótica dos atores depoentes que, por estarem envolvidos na rotina acadêmica da graduação, sofrem reflexos da implantação dos procedimentos de acreditação no âmbito institucional. A esses atores foi solicitado que comentassem sobre suas experiências e impressões.

O presente tópico está subdividido para em dois tópicos sub tópicos: 1.5.1 e 1.5.2. O primeiro tratará de um exame comparado entre o funcionamento do controle regulatório de acreditação do ensino superior, operado pelo MEC, e o funcionamento de alguns outros sistemas de controle finalístico federais que incidem sobre as UFJF, na condição de Universidade Federal. A ideia é observar o escopo abarcado por um e outros a partir das estruturas de suas bases de dados e das suas atuações procedimentais.

O tópico 1.5.2 vai relatar alguns eventos e resultados observados nas fases analíticas e avaliativas do sistema federal de acreditação, no âmbito de sua ação sobre a UFJF. O relato fará referência a alguma documentação formal e será enriquecido com alguns relatos dos depoimentos colhidos. No entanto, a autora não pode se furtar a registrar observações e

testemunhos que surgiram em razão de suas experiências, enquanto agente implicada nas rotinas institucionais que se referem aos eventos narrados.

1.5.1. Análise da atuação do sistema federal de acreditação, sob o aspecto do controle de regularidade, legalidade e mérito, no âmbito da UFJF

O sistema federal de acreditação do ensino superior compreende procedimentos de regulação e avaliação, que são operados, indistintamente, no âmbito da rede pública federal e da rede privada. Sendo assim, no que toca à incidência do sistema sobre as Universidades Federais e, no caso, a UFJF, ele parece querer exercer uma forma de controle já operada por outros sistemas de controle finalístico operados pela administração direta pública federal sobre essas naturezas institucionais.

O controle finalístico é uma forma de controle própria da relação administração direta com administração indireta⁴⁹ no contexto político-administrativo-burocrático⁵⁰ nacional. No que se refere a essa ótica da abordagem, que compreende o controle de legalidade, regularidade e mérito, o que se pretende observar neste tópico, pelos relatos e levantamentos, é se o sistema federal de acreditação incide sobre os mesmos aspectos fiscalizados pelos demais sistemas, atuando assim em superposição a eles, observado o caso da UFJF.

Os sistemas de controle finalístico, tratados neste tópico, submetem especificamente as Universidades Federais e são instruídos anualmente. Suas logísticas de funcionamento compreendem procedimentos de instrução, procedimentos de auditoria especializada, emissão de relatórios e juízos sobre legalidade, regularidade e mérito.

A incidência das ações do sistema federal de acreditação sobre as Universidades Federais têm dado ensejo a alegações que apontam desde a falta de interação com os demais sistemas federais, falta de conhecimento da realidade das IFES, até o excessivo ônus burocrático com retrabalho institucional (FORPLAD, 2009, p. 12). Por isso, tornou-se relevante trazer para o trabalho os relatos de alguns atores da UFJF. Isso permitiu a compreensão de como a instituição percebe a incidência das interferências do sistema de acreditação. Não obstante, se fez necessário compará-lo, em sua funcionalidade, a outros sistemas de controle operados pelo Governo Federal e pelo MEC sobre as Universidades Federais porque, da mesma forma que àquele, estes também pretendem, além do controle da

⁴⁹As Universidades Federais são autarquias federais e assim, conforme previsão do Decreto nº 200, de 1997, fazem parte da administração indireta federal.

⁵⁰Os sistemas de controle finalístico tratam de um controle de legalidade e regularidade, mas também pretendem garantir as afinidades entre políticas públicas e políticas institucionais das agências do Estado, como podem ser qualificadas as Universidades Federais, enquanto autarquias federais destinadas ao desempenho especializado de ações públicas na área da educação superior.

legalidade e regularidade, compor um juízo de oportunidade e conveniência em favor do controle da qualidade da atuação institucional.

A fim de se perceber o grau de interação do sistema de acreditação com os demais escolhidos e conferir sua adequação à realidade da UFJF, foram examinadas as estruturas das bases de dados utilizadas. Ainda em favor de compreender se existe superposição de coletas de dados entre o referido sistema e outros sistemas gerenciais, que operam com base em repositórios oficiais confiáveis, foram trazidas para esse exercício de comparação algumas outras estruturas. O exercício de observação comparada consistiu na verificação das coincidências entre os aspectos abordados; do aproveitamento dos dados comuns e da adequação e abrangência das abordagens.

O primeiro sistema de controle finalístico analisado em sua aplicação no âmbito da UFJF foi a Plataforma de Integração de dados das IFES (PingIFES). A instituição transfere para esse suporte, anualmente, dados financeiros, registros acadêmicos, de pessoal e de infraestrutura⁵¹. O PingIFES foi criado em 2004, portanto, operava no âmbito institucional anteriormente ao sistema federal de acreditação, que só teve sua regulamentação concluída em 2007, com o advento da Portaria Normativa MEC nº 40 (2006).

O PingIFES é processado eletronicamente por equipe da Secretaria de Educação Superior (SESU) do MEC. Ele se presta a orientar políticas educacionais no âmbito das Instituições Federais de Ensino (IFES) e permite o acompanhamento dos resultados, gerando indicadores construídos especificamente para cuidar dessas realidades institucionais. Sua plataforma de dados pareceu abrangente e, em alguns aspectos, superior a do e-MEC como se verá no Quadro 14 (MEC, 2004, p. 3)⁵². Ele opera, preferencialmente, com base em dados quantitativos e pode ser considerado um sistema de controle finalístico porque, apesar de não se ater a questões de legalidade, se volta para questões de mérito quando observar a gestão universitária. Sua finalidade se volta para a verificação da adequação dos resultados das políticas e estratégias adotadas pela instituição em função do financiamento recebido e pleiteado. Apesar de sua aparência gerencial, sua apreciação resulta em ações e negociações entre IFES e Governo Federal, especificamente, voltadas para a efetividade e a continuidade das políticas públicas para o ensino superior público.

⁵¹ O exame do modelo referencial do dicionário de dados do PingIFES permite a compreensão da abrangência da sua base de dados e da forma como alcança detalhes institucionais. Disponível no endereço: file:///C:/Users/ROSAMA~1/AppData/Local/Temp/pingifesDados_141_-1.html.

⁵² O Projeto do sistema comporta sua proposta detalhada e está disponível no endereço http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PingIFES/projeto_pingifes2.pdf

A base de dados deste sistema, alimentada continuamente desde 2005, permite ao MEC/SESU o acompanhamento da vida acadêmica de cada aluno da UFJF, desde seu ingresso na instituição até sua conclusão. A normalização de suas tabelas torna possível o acompanhamento de alguns aspectos relevantes dos cursos de graduação como: turnos de oferta, modalidade (presencial ou à distância), formato (bacharelado ou licenciatura), cargas horárias totais e parciais, evolução da oferta, índices de retenção, índices de conclusão, quantidade de docentes envolvidos, relação docente/disciplina/quantidade de alunos, entre outros. Permite, ainda, ao MEC, conhecer como andam as tendências de algumas políticas adotadas pela instituição, como ações inclusivas, acesso por cotas ou concessão de bolsas.

O envio sistemático e anual de dados institucionais para o repositório da SESU/ MEC, operado na Plataforma PingIFES, permite o acompanhamento da evolução do atendimento institucional e das evoluções alcançadas por algumas dimensões que são significativas como, por exemplo: infraestrutura (salas de aula, laboratórios, instalações esportivas e de convivência, bibliotecas, acervos, acessibilidade física); quadro de servidores técnicos e docentes e seus perfis funcionais (titulação, regime de dedicação a atividades de gestão, ensino, extensão, pesquisa, pós-graduação); convênios celebrados com agências e instituições nacionais e estrangeiras, dentre outras.

A auditoria desses dados coletados é regular. A cada ano, a UFJF recebe dois avaliadores, que são recrutados em outras instituições federais pelo MEC. São agentes especialistas em sistemas de registros acadêmicos e na lida com a Plataforma, além de serem conhecedores da natureza institucional e de sua forma de governança porque atuam em outras Universidades Federais⁵³.

Nos períodos dedicados a essa auditoria, tanto o Sistema Integrado de Registros Acadêmicos (SIGA), como todos os arquivos físicos da Coordenadoria de Registros Acadêmicos são abertos ao exame. Três agentes especialistas do quadro institucional são dedicados aos trabalhos anuais de coleta de dados e acompanhamento desses auditores para dar celeridade às providências por eles solicitadas, são eles: o gerente de dados do Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional, o coordenador de registros acadêmicos e um gerente da Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão.

⁵³O Ofício Circular nº 8/2010/MEC/SESu/DIFES é um documento que exemplifica bem a organização anual da auditoria do PingIFES.

Observou-se, pela comparação das estruturas de dados digitais utilizadas pelo sistema de acreditação⁵⁴ e pelo PingIFES, que estes sistemas se voltam para muitas abordagens comuns. Sendo assim, as informações institucionais constantes da base de dados do segundo estariam aptas a instruir, em grande parte, os processos operados pelo primeiro. É importante registrar que os dois sistemas servem a ações do mesmo ente da administração direta, o MEC, sendo que o primeiro é gerenciado pela Secretaria de Educação Superior (SESU) e, o segundo, pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

A partir de alguns aspectos abordados por um e outro sistema como, por exemplo, a estrutura curricular dos cursos e os atributos dos docentes, observou-se que eles adotam dinâmicas de instrução ou alimentação de dados e propostas de relacionamento entre suas tabelas bem distintas. Para exemplificar a diferenciação entre as dinâmicas de instrução ou alimentação de dados de um e outro, pode-se citar o fato de que a concepção do PingIFES, permite que todos os dados sejam carregados da base de dados institucional para a base de dados do MEC por upload. O tratamento dado por ele aos dados coletados e a interação entre suas tabelas permite, por exemplo, a vinculação imediata de cursos a disciplinas, disciplinas a turmas, disciplinas e turmas a docentes e docentes aos seus atributos. Ao contrário, o Sistema e-MEC, que opera a instrução dos processos autorizativos dos cursos no sistema federal de acreditação, requer que esses mesmos dados sejam informados e relacionados, um a um, por agentes institucionais, o que, indubitavelmente, demanda mais recursos.

Não obstante, o PingIFES, ainda permite maior eficiência ao processo de observação da instituição do que o sistema federal de acreditação, uma vez que é capaz de acompanhar a evolução dos alunos da UFJF à partir dos dados que extrai do SIGA à partir de aspectos relevantes como, por exemplo, sua forma de ingresso (se por cotas ou não), a evolução de seu trajeto acadêmico na graduação e suas novas opções por novo curso de graduação ou de pós-graduação, por exemplo. Dessa forma, esse sistema, sob esse aspecto, pareceu permitir uma abordagem mais abrangente da instituição e de seu atendimento.

Outro sistema externo que alcança a UFJF, enquanto autarquia e universidade federal, é o sistema de prestação de contas anual ao Tribunal de Contas da União (TCU). Esse processo é orientado e auditado pela Controladoria Geral da União (CGU). Ele serve ao Executivo e ao Legislativo Federais para permitir o controle da racionalidade, transparência, eficiência e eficácia institucionais. Essa prestação de contas é auditada por especialistas.

⁵⁴O repositório utilizado para comportar os elementos instrucionais e comprobatórios dos processamentos próprios do sistema federal de acreditação é digital e operada pelo sistema e-MEC que é um sistema eletrônico criado por força de disposição prevista na Portaria Normativa MEC nº40.

Essa forma de controle atua sobre todas as instâncias da administração direta e indireta do governo federal, mas foi desenvolvida estratégia especial para o tratamento das IFES. Por esse motivo, percebeu-se que ele alcança algumas características específicas da atuação dessas instituições. Não obstante, existem críticas à sua metodologia, especialmente ao fato de não contemplar variações no tratamento a categorias de IFES que apresentam propostas diferenciadas, como Universidades Federais e Institutos Federais de Ciência e Tecnologia (MACHADO, 2004).

Foram observados, especialmente, dois de seus instrumentos de abordagem: o Relatório de Metas e os Indicadores de Gestão (TCU, 2011). O cotejamento entre os aspectos abordados por esses instrumentos e algumas características institucionais demonstraram que existe uma abordagem coerente com as características de financiamento, de governança e de atuação da UFJF. Suas abordagens cuidam, por exemplo: da evolução das matrículas, das evasões e das conclusões; das características específicas do corpo docente e do corpo técnico; das relações custo/alunos, docentes/alunos, docentes/técnicos, graduação/pós-graduação; da evolução dos financiamentos de custeio e finalísticos; da evolução das metas físicas almejadas. Por outro lado, existe, por parte deste sistema de controle, o incentivo para que a UFJF construa, ela mesma, alguns indicadores que considere adequados para evidenciar as suas especificidades e propostas de gestão (MACHADO, 2004).

O controle finalístico operado por esse sistema compreende estratégias próprias de controle de legalidade e regularidade associadas a estratégias de controle do mérito administrativo. O controle de legalidade e regularidade aprecia o grau de atendimento dos aspectos vinculados a parâmetros formais e pré-estabelecidos. O controle de mérito aprecia o grau de atendimento da finalidade pública a partir de aspectos mais subjetivos, que são normalmente estabelecidos pelas políticas de governo e da instituição e que dependem da condução discricionária da gestão. A abordagem do mérito é feita de forma qualitativa e quantitativa.

A cada novo início de exercício a UFJF prepara todas as suas contas para auditoria, produz um relato onde contempla todas as ações administrativas, de custeio, patrimoniais, educacionais e sociais empreendidas no ano anterior, justificando suas opções, informa os indicadores observados no período e comprova o atendimento de determinadas metas. Além disso, apresenta a evolução histórica de todos esses aspectos. A prestação de contas produzida é auditada, *in loco*, pela Controladoria Geral da União (CGU) que envia especialistas em contas que foram devidamente preparados para atuar no âmbito dessas instituições. Após aprovação, a prestação de contas é disponibilizada para publicidade na página eletrônica da

instituição e no Portal da Transparência. Para atender a rotina anual desse sistema ficam destinados servidores técnicos especializados em auditoria e gestores da UFJF.

Essa ação de controle, da mesma forma que o PingIFES, aborda os aspectos gerais e específicos da atuação e do desempenho da UFJF, enquanto instância da administração pública indireta e enquanto universidade pública federal. A diferença entre a atuação de um e outro é o fato de que o PingIFES aprecia, claramente, questões de mérito, pois se volta para duas óticas: o racionalidade e bom uso dos recursos públicos e a adequação do financiamento às ações empreendidas pela instituição para o atendimento do ensino superior (AMARAL, 2008). A CGU e o TCU em sua análise e controle perscrutam, além da legalidade e a regularidade, o mérito sob uma ótica mais abrangente que visa conhecer a conveniência e a oportunidade da gestão no atendimento da finalidade pública (MACHADO, 2004). A comparação entre os processos documentais, os relatórios produzidos por ações dos dois sistemas (PingIFES e Controle do TCU) e a estrutura da base de dados utilizada por ambos, revelou: (1) que existe uma clara intersecção entre os aspectos abordados por eles e pelo sistema federal de acreditação do ensino superior; (2) que ambos os sistemas abordam mais adequadamente os aspectos examinados, uma vez que foram construídos para tratar com a especialidade das Universidades Federais, se mostrando, em função disso mais detalhistas; (3) que os indicadores produzidos por ambos são disponibilizados ao público e (4) que esses dois sistemas utilizam a mesma base de dados para análises qualitativas e quantitativas que se relacionam ao mérito examinado.

O uso de uma base de dados em comum, além significar racionalidade no uso de recursos públicos, também demonstra que existe a possibilidade de dois sistemas diversos, com finalidades de controle diferenciadas, atendendo a poderes diferentes⁵⁵, conseguirem integrar-se estrategicamente para utilizar a mesma base de dados e indicadores comuns. Sendo assim, eles se tornam partes integrantes de um mesmo procedimento global de acreditação da UFJF, enquanto Universidade Federal, a favor da efetividade, eficiência e eficácia do atendimento público.

Além dos sistemas de controle finalístico acima pesquisados, existem alguns outros sistemas oficiais que gerenciam e acompanham aspectos relevantes da gestão da UFJF que se refletem nas dimensões avaliadas pelo sistema federal de acreditação. Para elencar alguns deles, é possível citar: o Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças do MEC

⁵⁵ Como já informado o PingIFES atende sistema de controle do MEC, portanto, é utilizado pelo Executivo, e o sistema de controle do TCU atende ao Legislativo.

(SIMEC)⁵⁶ e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), ambos desenvolvidos e operados pelo Ministério do Planejamento e Gestão⁵⁷. O SIMEC faz o acompanhamento da evolução dos aspectos de infraestrutura da UFJF. O SIAPE gerencia os proventos e demais benefícios pecuniários do seu quadro de servidores federais. Esses sistemas são alvo da auditoria da CGU, são acompanhados e utilizados, regularmente, pela SESU/MEC.

O SIMEC opera uma base de dados digital que é regularmente alimentada mediante atuação de servidores da UFJF que são capacitados especificamente para essa atribuição. Os relatórios produzidos por esse sistema são parte integrante do conjunto dos documentos que instrui as prestações de contas anuais à CGU e ao TCU. O repositório do SIMEC, apesar de recentemente inaugurado (2008), permite, desde sua criação, o acompanhamento da evolução dos quesitos de infraestrutura da UFJF como projetos de adaptação, reformas e construções de instalações físicas, aquisição de acervo e equipamentos diversos.

Esse repositório é amplamente utilizado, não só pelo próprio Ministério do Planejamento ou pela CGU e TCU, mas também pela SESU/MEC, que através dele monitora a evolução do atendimento das metas pactuadas entre ela e a instituição. A pesquisa realizada nos documentos oficiais como o Manual do Sistema e-MEC⁵⁸, nas Notas Técnicas publicadas pelo INEP⁵⁹, na Portaria Normativa MEC nº 40 (2007), evidenciou que esse é mais um repertório oficial de dados que não é aproveitado nos procedimentos de instrução do sistema federal de acreditação, apesar dos quesitos de infraestrutura ali contemplados também serem os mesmos requerido na instrução processual e no preenchimento do formulário eletrônico de avaliação nos procedimentos autorizativos.

A base de dados utilizada pelo SIAPE mantém a atualidade necessária de dados dos servidores para permitir o cálculo dos proventos, a partir de quesitos como titulação, capacitações, regime de trabalho e tempo de serviço. Esse gerenciamento federal, desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) já é operado desde 1990 e é regularmente auditado pela CGU. Apesar do nível de confiabilidade desses dados, o que se observou na pesquisa é que eles não são utilizados pelo sistema federal de acreditação.

⁵⁶O SIMEC acompanha a evolução e os resultados das medidas implementadas na expansão e reestruturação das Universidades Federais, sejam elas referentes à infraestrutura, pessoal, aumento de vagas, etc.

⁵⁷O Decreto nº 99.328 de 19 de junho de 1990 institui o sistema integrado de administração de recursos humanos que controla todas as informações sobre o quadro de pessoal e instrui as bases para cálculo das remunerações.

⁵⁸ Disponível no site https://emec.mec.gov.br/modulos/visao_ies/php/ies_manuais.php.

⁵⁹ Disponíveis no site <http://portal.inep.gov.br/notas-tecnicas>.

O INEP, a partir das coletas realizadas pelo Censo da Educação Superior, mantém uma gama de informações detalhadas e atualizadas sobre os cursos e as instituições do sistema federal de ensino superior como, por exemplo: carga horária, períodos de integralização, quantidade de vagas, ingressos, conclusões, infraestrutura disponível em cada unidade acadêmica e nos setores da administração central, quadro efetivo de docentes e técnicos administrativos em educação superior (TAES) com abrangente detalhamento de seus atributos funcionais, condições de atendimento das bibliotecas e recursos financeiros dedicados às atividades-fim, dentre outras. Além de atender ao propósito censitário, essa coleta anual que gera uma base de dados digital bastante abrangente⁶⁰, também, se presta para instruir as formulações de algumas políticas públicas na área da educação superior (INEP, 2010). A pesquisa realizada demonstrou que da gama de informações disponíveis neste repositório não são integradas com as bases de dados do Sistema e-MEC, apesar da coincidência de abrangência que se revelou pela comparação entre a estrutura dos repositórios do Censo e do PingIFES, o que confere aos dados censitários das IFES uma garantia de confiabilidade aumentada pelo fato do PingIFES sofrer auditoria anual.

Observou-se, a partir do exame da documentação pertinente aos processos oficiais de controle e gerenciamento de informações incidentes sobre a UFJF, que o sistema federal de acreditação requer de seus setores acadêmicos e administrativos, o reenvio de quase todos os dados que já estão depositados, detalhadamente, em repositórios do Ministério do Planejamento e Gestão, do MEC e do INEP, apesar da suas atualidade e confiabilidade constatadas. A comparação entre as estruturas e o escopo dos sistemas apresentados e do sistema federal de acreditação, evidenciou que apesar de não existir qualquer integração entre aquelas bases de dados e a do Sistema e-MEC existe coincidência na abordagem que não foi considerada no desenho deste último a fim de minimizar o retrabalho institucional. Além disso ficou comprovado pelas observações feitas, com base no conteúdo dos relatórios e instruções, que as plataformas de dados daqueles sistemas permitem uma contextualização mais abrangente e atualizada da instituição do que aquela que resulta da instrução processada pelo sistema federal de acreditação.

⁶⁰O manual do usuário do Censo da Educação Superior demonstra como a organização e estrutura e integração das suas tabelas que, uma vez integradas aos processos de regulação e avaliação, permitiriam a observação de um cenário abrangente e detalhado capaz de revelar muitos aspectos institucionais relevantes para o acompanhamento e avaliação da efetividade institucional.

O Quadro 14 foi construído com base em pesquisas documentais⁶¹ e elenca os aspectos observados nos sistemas de controle finalístico, de gerenciamento, censitário e no de acreditação. É possível observar-se que existem muitas coincidências de aspectos abordados em todos eles. Os únicos aspectos abordados, exclusivamente, pelo sistema federal de acreditação são projeto pedagógico, matrizes curriculares e desempenho.

Quadro 14: Comparação dos aspectos abordados nos diversos sistemas apresentados

Aspecto observados	Funções de Controle Finalístico		Funções de Gestão e Gerenciamento		Censitário	Sistema Federal de Acreditação /MEC
	TCU	MEC/Matriz orçamentária	SIAPPE	SIMEC	Censo da Educação Superior	Regulação e Avaliação
Quantitativo de candidatos nos processos de ingresso da graduação	não	não	não	não	sim	não
Quantitativo de ingressantes na graduação	sim	sim	não	sim	sim	não
Quantitativo de ingressantes na pós-graduação	sim	sim	sim	sim	não	não
Quantitativo de concluintes na graduação	sim	sim	não	não	sim	não
Quantitativo de concluintes na pós-graduação	sim	sim	não	não	não	não
Oferta de cursos de graduação	sim	sim	não	sim	sim	sim
Oferta de cursos de pós-graduação	sim	sim	não	sim	não	não
Oferta de vagas nos cursos de graduação	sim	sim	não	sim	sim	sim
Oferta de vagas nos cursos de pós-graduação	sim	sim	não	sim	não	não
Matrículas de graduação	sim	sim	não	sim	sim	sim
Matrículas de pós-graduação	sim	sim	não	sim	não	não
Disciplinas ofertadas na graduação por curso	não	sim	não	não	sim	sim
Disciplinas ofertadas na pós-graduação por curso	não	sim	não	não	não	não
Carga-horária de cursos de graduação	sim	sim	não	não	sim	sim
Integralização de cursos de graduação	sim	sim	não	sim	sim	sim
Integralização de cursos de pós-graduação	sim	sim	não	sim	não	não
Turnos de cursos de graduação	sim	sim	não	sim	sim	sim
Mobilidade acadêmica	não	não	não	sim	não	não
Controle de evasão	sim	sim	não	sim	sim	não
Controle de vagas ociosas	sim	sim	não	sim	sim	não
Registros acadêmicos (dados dos alunos:CPF, nome da mãe, entre outros.)	não	sim	não	não	sim	sim
Evolução das matrículas de graduação e pós-graduação	sim	sim	não	sim	não	não
Execução dos programas orçamentários finalísticos ou de custeio	sim	sim	não	sim	não	não
Execução de objetivos e metas pactuadas pela gestão universitária	sim	sim	não	sim	não	sim
Fontes de financiamento centralizado e descentralizado e outras fontes	sim	sim	não	não	sim	sim
Quantitativo dos gastos institucionais	sim	sim	não	sim	sim	sim
Legalidade dos gastos institucionais	sim	sim	não	não	não	não
Compromisso social da instituição	sim	não	não	sim	não	sim
Investimentos em pesquisas	sim	não	não	não	não	não
Gestão de Tecnologias da Informação	sim	não	não	não	não	não
Investimentos em fomento tecnológico	sim	não	não	não	não	não
Atividades de Extensão	sim	não	não	não	não	sim

⁶¹ Instrumentos de avaliação de cursos e instituições (disponível no portal.inep.gov.br), Indicadores de Gestão das IFES (disponível em <http://www.ticontrôle.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054142.PDF>), Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2010 (disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/centso-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>).

Desenvolvimento de EAD	sim	sim	não	não	sim	sim
Situação de imóveis	sim	não	não	sim	não	sim
Condições de infraestrutura	sim	sim	não	sim	sim	sim
Indicadores de acervo bibliográfico	não	não	não	não	sim	sim
Funções docentes	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Funções técnicos	sim	sim	sim	sim	sim	não
Titulação docentes	sim	sim	sim	não	sim	sim
Titulação técnicos	sim	sim	sim	não	sim	não
Atividades acadêmicas de docentes (ensino, pesquisa e extensão)	sim	sim	não	não	sim	sim
Regimes de trabalho de docentes	sim	sim	sim	não	sim	sim
Regimes de trabalho de técnicos	sim	sim	sim	não	sim	sim
Atividades de gestão de docentes	sim	sim	sim	não	sim	sim
Atividades de gestão de técnicos	sim	sim	sim	não	não	não
Evolução da qualificação docente	sim	não	sim	não	não	não
Evolução da qualificação técnico	sim	não	sim	não	não	não
Indicador: Matrículas de graduação/matrículas de pós-graduação	sim	sim	não	não	não	sim
Indicador: Matrículas de graduação e pós-graduação/funções docentes	sim	sim	não	sim	não	não
Indicador: Matrículas de graduação e pós-graduação/funções técnicas	sim	sim	não	sim	não	não
Indicador: Funções docentes/ funções técnicas	sim	sim	não	sim	não	não
Indicador: Conceitos CAPES	sim	sim	não	sim	não	sim
Indicador: Taxas de ingresso/matrículas/concluintes na graduação	sim	sim	não	não	não	não
Indicador: Taxas de ingresso/matrículas/concluintes na pós-graduação	sim	sim	não	não	não	não
Indicador: Custo/ aluno da graduação e pós-graduação	sim	sim	não	não	não	não
Projeto pedagógico	não	não	não	não	não	sim
Desempenho	não	não	não	não	não	sim

Fontes: Manual do usuário do Censo da Educação Superior/INEP; instrumentos de avaliação dos cursos de graduação e de avaliação institucional/INEP; Modelo referencial do PingIFES/MEC; Portaria Normativa MEC nº 40 (2007); Manual para preenchimento do SIMEC e Instrução Normativa nº 4 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e Gestão (2006).

O Gestor 2, em seu depoimento, registrou que, durante sua jornada como gestor, observou o crescimento das estratégias externas de controle sobre as Universidades Federais e deixou claro que considerou, entre elas, as rotinas próprias do sistema federal de acreditação. O Gestor 1 se referiu ao excesso de rotinas de alimentação de dados e de preparação para atendimento dos parâmetros regulatórios e reconheceu que eles se tornaram a principal atividade da UFJF em determinados momentos da vida institucional, sem que se observem efeitos positivos para a atividade-fim.

As Coordenadoras 2 e 4 afirmaram que existem rotinas próprias da coordenação que ficaram relegadas para que pudessem se dedicar a tarefas essencialmente burocráticas impostas pelo sistema de acreditação. O Coordenador 1 alegou que as demandas originadas pelas rotinas do novo sistema oneram coordenadores pelo seu volume ou pelo fato de serem eminentemente burocrática. Tendo isso em vista isso, a função do coordenador de curso, a seu ver, tornou-se onerosa e burocrática, não permitindo maior disponibilidade para as demais interações institucionais que lhe são mais adequadas.

Esses são os registros e relatos que permitem a contextualização do caso, naquilo que se refere às instruções necessárias ao protocolo dos processos autorizativos e ao questionário avaliativo, ambos, procedimentos do sistema federal de acreditação, demonstrando que esses procedimentos oneram burocraticamente os setores acadêmicos, desviam esforços da atividade-fim e desmotivam coordenadores. A dinâmica operacional adotada e os aspectos abordados pela acreditação, no que se refere aos procedimentos de instrução, se mostraram afetos a estratégias de controle já utilizadas por outros sistemas oficiais. Alguns desses sistemas foram escolhidos para permitir uma comparação mais detida. A pesquisa realizada em manuais, notas técnicas e outros documentos oficiais demonstraram que existe uma superposição do sistema federal de acreditação com os demais sistemas analisados, inclusive tendo em vista a condição institucional de Universidade Federal. Não obstante, observou-se que todos os sistemas apresentados, exceto o de acreditação, possuem algum nível de interação conceitual e mantêm coerência entre seus relatórios, além de utilizarem, em alguns casos, o mesmo repositório. Por terem sido desenhados para atuação no âmbito das IFES, eles parecem lograr níveis de detalhamento e adequação mais afeitos à realidade da UFJF.

1.5.2. Análise dos procedimentos avaliativos externos ocorridos na UFJF

Após a apreciação dos aspectos instrucionais do processo de acreditação que, conforme constatado, se aproximam mais de uma proposta de controle que já é adotada pelos demais sistemas analisados, apesar de não guardar com eles qualquer interação, é necessário dar continuidade à análise. O próximo passo da pesquisa foi procurar conhecer se a proposta de avaliação do sistema federal de acreditação se aproxima mais de uma proposta fiscalizadora e somativa, mais afeita a sistemas de controle, ou, conforme orientação da Comissão Especial de Avaliação (CEA), estaria mais tendente para uma interação formativa com a instituição. Essa interação permitiria adequabilidade e efetividade no que se refere à apreciação e valoração das características avaliadas.

A análise utilizará abordagens subjetivas e procurará identificar se o sistema de acreditação é capaz de se comportar adequadamente frente às características próprias da UFJF e apreciar as dimensões avaliadas sob um enfoque interativo. Existe a possibilidade de que o sistema demonstre que lhe interessa unicamente a checagem de padrões pré-estabelecidos, o que lhe daria um tom fiscalizador e ao mesmo tempo demonstraria que ele não está preparado para lidar com realidades e naturezas diversas próprias de um universo heterogêneo como a rede federal de ensino superior. Para isso, foram observados os setores da UFJF nos seus

preparativos para avaliações *in loco*, pesquisados relatórios de avaliação, peças de recursos institucionais e depoimentos de atores envolvidos nos processos.

Os coordenadores de curso e os diretores de unidade são os agentes que, mais comumente, costumam ficar atarefados com os preparativos para os procedimentos avaliativos. As rotinas observadas foram: preenchimento de questionários avaliativos, levantamento de documentação comprobatória, convocação de alunos e docentes, preparação de espaços adequados para acomodação dos avaliadores, entre outros. Foi percebida muita inquietação por parte desses atores. Uma das alegações mais comuns e que foi confirmada pelo depoimento do Coordenador 1 é a imprevisibilidade dos níveis de cobranças e das interpretações que se farão em função do observado e que se traduzem em conceitos numéricos.

Uma preocupação que se observou por parte das coordenações de cursos e gestores das unidades é que os avaliadores nem sempre são oriundos de Universidades Federais, o que faz com que estejam descontextualizados em relação à forma de governança própria a essas instituições⁶² e, portanto tenham dificuldade de compreender suas realidades administrativas e acadêmicas. Outra preocupação que foi notada se refere à forma como a observação dos aspectos subjetivos abordados se traduz em conceitos. Apesar de muitos desses aspectos terem sido utilizados pela Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) na década de 1990, existe uma nebulosidade sobre a forma como é feita a associação da observação subjetiva ao conceito de cada quesito e sobre contabilidade final de todos os conceitos⁶³. Sobre esses parâmetros não foram encontrados documentos ou instrumentos normativos que estipulassem ou especificassem claramente essa metodologia. Aspectos que por sua natureza parecem imensuráveis quantitativamente como, por exemplo: se a dedicação do coordenador do curso é insuficiente, suficiente, plena ou excelente; se a metodologia utilizada é insuficientemente, suficientemente, plenamente ou excelentemente comprometida com o desenvolvimento do espírito científico ou se o colegiado de curso funciona de forma

⁶² Os avaliadores do INEP são professores de IES, que, no máximo, duas vezes ao ano, são encaminhados para avaliar aspectos administrativos, financeiros, estruturais e de pessoal de Universidades Federais. Acrescente-se que não existe obrigatoriedade de que os avaliadores destinados a essas instituições sejam conhecedores especializados das peculiaridades específicas que precisam ser consideradas em suas avaliações. Ao contrário os auditores do PingIFES são conhecedores experientes da realidade das Universidades Federais e os auditores da CGU, que cuidam da auditoria da prestação de contas do TCU, são especialistas preparados e experientes no controle finalístico dessa espécie de instituição pública.

⁶³ A análise junto com as coordenações de cursos e os diretores de unidades do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, do MEC/CONAES e INEP, de 2008, revisado em 2010, costuma suscitar sempre questionamentos sobre como serão abordadas as dimensões e seus itens, tendo em vista a descontextualização de alguns avaliadores. Esse documento está disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/condicoesdeensino/legislacao_normas.htm.

insuficiente, suficiente, plenamente ou excelentemente. Essa atribuição de conceitos a aspectos por demais subjetivos, próprios de uma avaliação de cunho qualitativo, pareceu deixar os coordenadores inseguros, de acordo com o relato do Coordenador 3.

O Quadro 15 foi construído com base nas análises de relatos de coordenadores e no levantamento dos relatórios avaliativos publicados pelo INEP após visitas de avaliação *in loco* a cursos da UFJF. Foram eleitos alguns indicadores que se fizeram mais presentes em todos os relatórios e em todas as observações dos avaliadores.

Quadro 15: Levantamento dos quesitos mais enfatizados nos relatórios de avaliação *in loco* na UFJF

Indicador Observado	Tipo de Indicador	Ocorrência no grupo de procedimentos analisados
Atendimento das diretrizes curriculares do Conselho Nacional de Educação (CNE)	Regularidade	100%
Existência do NDE	Regularidade/Qualidade	100%
Acervo X Bibliografia básica e complementar	Qualidade	100%
Condições de acessibilidade física	Regularidade	100%
Oferta de LIBRAS	Regularidade	100%
Registros Acadêmicos	Qualidade	100%
Dedicação, titulação, regime e tempo de dedicado a docência do coordenador de curso	Qualidade	100%
Titulação, regime, tempo de dedicado a docência e produção dos docentes	Qualidade	100%
Projetos pedagógicos e seus quesitos	Qualidade	100%
Relação vaga/docentes equivalente	Qualidade	100%
Outras condições de infraestrutura (limpeza, ventilação das salas de aula, gabinetes de professores, estacionamentos, entre outros)	Qualidade	100%

Fonte: Relatórios de *avaliação in loco* na UFJF/INEP.

Alguns dos itens mencionados no Quadro 15 são considerados indicadores de qualidade e outros de regularidade. A análise dos relatórios de avaliação, das diligências e dos instrumentos de avaliação do INEP⁶⁴ demonstrou primeiramente que, em decorrência da condução dada pelo Instrumento de Avaliação, existe uma proposta evidente de checagem sobre o atendimento ou não dos itens de regularidade. Observou-se, também, que parece existir um critério de valoração para os itens de qualidade. A metodologia escolhida para a

⁶⁴Os instrumentos de avaliação analisados estão disponíveis no endereço: http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional-instrumentos e <http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino-manuais>.

avaliação de qualidade, se considerados as dimensões e os itens escolhidos, parece própria a uma avaliação qualitativa, mas existe um critério para conversão da apreciação subjetiva em conceitos sobre o qual não foi possível encontrar qualquer registro dos parâmetros utilizados para a conversão. Por outro lado, observou-se que existem itens tratados ao mesmo tempo como de regularidade e de qualidade, o que lhes dá dupla relevância no processo avaliativo, sendo eles: o atendimento às diretrizes curriculares do Conselho Nacional de Educação (CNE), a existência, composição e forma de funcionamento do Núcleo Docente Estruturante (NDE) e o estágio supervisionado (1.11).

O exame da legislação e normas foi possível a constatação de que a forma de governança da UFJF não lhe permite a implantação discricionária de alguns dos quesitos instados pelo procedimento avaliativo e pela checagem de regularidade como, por exemplo, implementação de LIBRAS⁶⁵, a criação de vagas anuais por docente equivalente⁶⁶. Constatou-se que para atendimento de alguns quesitos a instituição depende das agendas de políticas públicas do MEC e do Ministério do Planejamento e Gestão.

As avaliações *in loco*, bem como as diligências baixadas nos processos cobraram a inclusão da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) nos currículos dos cursos de graduação da UFJF. Aproximadamente, 80% dos processos de regulação foram baixados em diligência em razão dessa demanda. Em todas as avaliações *in loco*, houve checagem da oferta de LIBRAS nos currículos. O atendimento pleno do comando contido no Decreto nº 5.626, de 2004, implica dimensionar a oferta da disciplina, na UFJF, para, aproximadamente, 2.839 alunos das licenciaturas, em caráter obrigatório, e para 12.576 alunos de bacharelado, em caráter opcional⁶⁷. Mesmo considerando que a maior parte da demanda é opcional e que seu atendimento pode ser diluído ao longo do período de integralização, a demanda obrigatória requer que o Ministério do Planejamento e Gestão e o MEC redimensionem as vagas de docentes concedidas para a UFJF.

Não obstante, discute-se hoje no Brasil, a efetiva disponibilidade de docentes em condições ideais para atendimento da demanda nacional para a oferta da disciplina de LIBRAS. Em 2006, Quadros já apontava que a implementação da acessibilidade para surdos é uma questão financeira e técnica de Estado. A que pareceu, apesar dos esforços da gestão da UFJF e de seus setores acadêmicos, a política de acessibilidade depende de outras frentes de ação, além das institucionais, e carece de providências efetivas que extrapolam as capacidades

⁶⁵ Terceiro requisito na checagem de legalidade e regularidade.

⁶⁶ Indicador 2.10 do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação.

⁶⁷ De acordo com dados auditados em 2010, pelo PingIFES e CGU.

de atendimento da instituição. Hoje a UFJF somente logrou permissão para contratação de um docente para a oferta de LIBRAS.

O Gestor 1 questionou a cobrança da implantação nos currículos da disciplina de LIBRAS, uma vez que caberia ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do Ministério do Planejamento, disponibilizar vagas de docentes para este atendimento. Alega que o sistema de acreditação constrange a gestão institucional sem que ela, muitas vezes, tenha condições efetivas de responder a determinada demanda.

A Coordenadora 2 reconhece como válida a obrigatoriedade de implementação da disciplina de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) nos currículos, mas disse ter ciência de que isso depende da deliberação de políticas públicas e afirmou se sentir constrangida quando é instada por analistas da SERES/MEC, através de diligência no processo de renovação de reconhecimento do curso, quando nem mesmo a instituição tem uma solução para essa demanda.

Muitos itens apresentados no Quadro 15 se referem aos aspectos já fiscalizados e auditados por outros sistemas oficiais, conforme discutido no tópico anterior, como, por exemplo: condições de infraestrutura; investimento em acervo; dados dos registros acadêmicos; acessibilidade física; professor equivalente; titulação, dedicação, atuação institucional, regime e tempo de serviço do coordenador de curso e dos docentes⁶⁸. Através do registro feito pelos coordenadores cujos cursos sofreram avaliação, ficou claro que existe uma volumosa produção documental que é disponibilizada para os avaliadores do INEP. No entanto, também ficou registrado que a conferência que mais parece demandar e preocupar os avaliadores do INEP se refere aos atributos dos docentes. No entanto, esse é um dos aspectos fiscalizados e auditados pela CGU e TCU e gerenciado pelo SIAPE. Em virtude da preocupação demonstrada pelos avaliadores com a conferência da titulação docente, os coordenadores registraram a falta de mais tempo para interagir com os avaliadores a fim de contextualizá-los sobre as realidades dos cursos e do público alvo. Efetivamente comprovou-se que os relatórios das avaliações *in loco* trazem uma exaustiva relação dos docentes dedicados ao curso e de seus atributos.

Uma das demandas prioritárias, alvo de 100% das avaliações *in loco* sofridas pela UFJF, trata-se da verificação da existência e funcionamento do Núcleo Docente Estruturante (NDE). Esse quesito considerado pelo INEP, como item de qualidade⁶⁹ e de regularidade⁷⁰,

⁶⁸ Indicadores 2.7, 2.8 e 2.9 do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação.

⁶⁹ Indicador 2.1 do Instrumento de Avaliação (MEC, 2010).

⁷⁰ Quesito de Regularidade nº 7 do Instrumento de Avaliação (MEC, 2010).

foi criado pela Portaria MEC nº 147, de 2007. Ela tratou de oferecer alternativa suplementar à aprovação dos cursos de direito pela Ordem dos Advogados do Brasil ou dos cursos de medicina, pelo Conselho Nacional de Saúde. A exigência da aprovação dos respectivos órgãos é prevista no parágrafo 2º do artigo 28 do Decreto nº 5.773 de 2006. Essa decisão pretendia reduzir a discricionariedade desses conselhos nos procedimentos de autorização, uma vez que seus pareceres estariam ponderados com outra condição: a existência de grupos de docentes, pós-graduados em programas *stricto sensu*, dedicados exclusivamente ao curso e experientes (Portaria nº 147, arts. 2º e 3º).

Em 2010 a CONAES, em seu Parecer nº 4, compreendeu que este quesito poderia ser considerado para todos os cursos de graduação, como item de qualidade. A Resolução nº 1 de junho de 2010, tratou de detalhar um pouco mais os artigos 2º, inciso IV, e 3º, inciso II, e especificar funções, forma de constituição e atribuições que seriam adequadas à referida instância. Em momento algum de seu texto a Resolução CONAES impôs, claramente, a constituição de Núcleo Docente Estruturante (NDE) como quesito obrigatório, até porque não poderia fazê-lo, tendo em vista as limitações de suas atribuições.

Entenda-se então que, todo curso que tem qualidade possui (ainda que informalmente) um grupo de professores que, poder-se-ia dizer, é a alma do curso. Em outras palavras é o núcleo docente estruturante.

É importante ainda observar, que dentro da tradição bastante burocratizante das instituições de ensino superior no Brasil, recomendar-se, ou mais ainda, exigir-se a existência de um NDE, tenderia a induzir a definição deste como um órgão deliberativo, o que pode significar a perda da eficácia de suas funções.

O NDE deve ser considerado não como uma exigência ou um requisito legal, mas como um elemento diferenciador da qualidade do curso, no que diz respeito à intersecção entre as dimensões do corpo docente e o projeto pedagógico do curso (CONAES, 2010, p. 3).

Ao contrário da orientação da CONAES, no entanto, o INEP, cujas competências estão previstas no artigo 7º do Decreto n. 5.773 (2006), insiste em considerar o NDE como item exigível para a regularidade dos cursos de graduação.

As Universidades Federais se apoiaram no entendimento da CONAES de que a implantação do NDE não era obrigatória. Efetivamente, se respeitado o entendimento daquela comissão, os cursos da UFJF, segundo levantamento feito nos relatórios emitidos pelo SIAPE, satisfaz a necessidade de um adequado acompanhamento dos cursos, uma vez que os quadros e docentes que os atende possuem vínculo efetivo com a instituição, são, na maior parte, titulados em pós-graduação *stricto sensu*, contam com vasta experiência na docência de nível

superior. A tradição acadêmica e a natureza pública da instituição, por si só lhe permitem uma margem de tranquilidade no que se refere a cultura de colegialidade para acompanhar pedagogicamente os cursos. Sendo assim, a UFJF optou, juntamente com parcela considerável das Universidades Federais, inicialmente, em permanecer com a cultura de colegiado já consolidada.

Em novembro e dezembro do mesmo ano, dois cursos de graduação da instituição receberam avaliadores do INEP que cobraram a constituição formal do NDE, como item de qualidade e regularidade. Suas cobranças se basearam no Instrumento de Avaliação de cursos de graduação revisado em 2010. O atendimento do quesito, para ambos os cursos, foi considerado aquém do referencial mínimo de qualidade, afetando seus conceitos finais. Um desses cursos ainda tem seu processo sobrestado pelo não atendimento do quesito NDE⁷¹.

A UFJF, oportunamente, impugnou essa invasão de sua autonomia e alegou a incompetência normativa do INEP para essa imposição. Apresentou como argumento a existência de instâncias formais e informais que atendiam devidamente as mesmas funções definidas para o NDE. O parecer da Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação (CTAA), completamente desassistida de razões legais e normativas, invocou como fundamento uma interpretação equivocada da Resolução da CONAES⁷².

Essas ocorrências causaram insatisfação no âmbito da gestão e dos segmentos acadêmicos, tendo em vista a desconsideração da autonomia institucional e a evidente inadequação da compreensão sustentada pelo INEP. O Conselho Setorial de Graduação, para evitar constrangimentos futuros, orientou as unidades acadêmicas que constituíssem NDE's⁷³.

O Gestor 2 disse considerar que a implementação institucional de algumas das demandas externas se tornam naturalmente tensas em função do seu imediatismo, imprevisibilidade ou, mesmo, pela forma como elas se apresentam à comunidade acadêmica que vê desrespeitadas suas prerrogativas de autonomia institucional. Ele disse sentir que

⁷¹ Informações contidas no Relatório de Avaliação do processo nº 200806642.

⁷² Na página 9 do Parecer nº 5305 de 2011, opina: “Entende este relator que a Comissão de Avaliação agiu com acerto ao não considerar que a UFJF possua um NDE, pois não cabe a ela discussão em torno de outras manifestações da IES, ademais, mesmo que considerasse o colegiado do curso com atribuições do NDE, este estaria com o conceito comprometido por ter em sua composição com “um membro sem pós-graduação *stricto sensu*”, o que o caracterizaria com um quadro aquém do referencial mínimo de qualidade.”. Esse parecer está desassistido frente ao Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de cursos e pela Resolução da CONAES, porque ambos estabelecem como referencial mínimo 60% dos membros com titulação *stricto sensu*. Sendo assim, fica evidenciada a postura tendenciosa de não se considerar as impugnações das instituições, mesmo que para isso se apoiem em premissas errôneas.

⁷³ A ata da reunião do CONGRAD de 31 de março de 2011, nas páginas 5 e 6, apresenta o relato da proposição justificada para a criação do NDE para o colegiado e algumas ponderações da comunidade acadêmica representada. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/prograd/files/2009/04/2011.03.31.pdf>>. Acesso em: 07 de agosto de 2012.

existe uma tendência modeladora por parte das políticas de acreditação pretendendo impor uma nova cultura ao âmbito institucional a exemplo do que ocorreu no caso da imposição do INEP pela criação de Núcleos Docentes Estruturantes (NDE)⁷⁴.

A questão de infraestrutura pareceu preocupar bastante a instituição e quesito muito valorizado nas avaliações. Isso se deve ao fato de que muitas ações, necessárias para atendimento da dimensão, independem da gestão institucional, pois a programação orçamentária da UFJF depende das agendas governamentais. Os relatórios avaliativos examinados evidenciaram uma preocupação com alguns quesitos de infraestrutura, que nem sempre se coadunam com os juízos de oportunidade e conveniência que movem as decisões colegiadas ou com a realidade do universo a ser atendido. Para ilustrar esse registro é possível citar dois casos apreciados a partir da análise feita nos relatórios avaliativos. Nos dois relatórios os avaliadores registraram a pequena quantidade de vagas disponibilizadas nos estacionamentos dos dois cursos avaliados⁷⁵. Foi constatado, que ambas as coordenações ofereceram alegações e documentação que evidenciavam a inadequação da consideração desse quesito. Em ambos os casos foram apresentados relatórios que evidenciavam o fato de que um percentual significativo dos alunos do curso era atendido por bolsas de apoio estudantil. Não obstante, a contextualização dos cursos apresentada pelas coordenações evidenciava as condições socioeconômicas dos alunos oriundos da microrregião e o empenho da UFJF em se voltar para uma opção de atendimento social mais inclusivo. Diante dessas informações, a quantidade de vagas no estacionamento não era um item de qualidade relevante tão relevante quanto criar condições para recepção dos novos contingentes que chegavam aos bancos universitários (UFJF, 2007).

Efetivamente, a pesquisa verificou que a instituição, após lutar muitos anos com um orçamento que não lhe permitia investimentos mais significativos em ampliação, graças ao REUNI (BRASIL, 2008), estava em fase de expansão e recuperação de sua infraestrutura. Evidências disso estavam depositadas no SIMEC e no relatório de prestações de contas auditado pela CGU (UFJF, 2008, p.45 e 47), repositórios, que segundo a pesquisa, não são considerados pelo sistema federal de acreditação.

O Gestor 2, observou que parece existir, a nível de governo federal, um movimento de reestruturação silenciosa do ensino superior que se apresenta através de medidas que parecem

⁷⁴Esta ocorrência será tratada mais abaixo neste mesmo capítulo.

⁷⁵“Os alunos que querem se locomover em veículo próprio tem grande dificuldade com relação a estacionamento.” (Relatório de Avaliação *in loco* do processo nº 200806642). “A área de estacionamento comporta, em parte, os veículos dos estudantes e dos professores.” (Relatório de Avaliação *in loco* do processo nº 200807065).

querer dar consistência a uma uniformização de práticas, estruturas e organizações, reinstitucionalizando o sistema federal de ensino superior. Reconhece que os governos brasileiros sempre tiveram uma tendência orientadora para com esse nível de ensino. O Gestor 1 registrou sua impressão de que parece se acreditar que os processos formalizados são os únicos capazes de imprimir qualidade à atuação das instituições e que o excesso de controle causa tensão e não acrescenta nenhum ganho para as Universidades Federais.

Os quesitos autoavaliação institucional e autoavaliação de cursos são cobrados nas avaliações *in loco*. Elas checam o atendimento do artigo 61-D, combinado com o 17-K, da Portaria Normativa MEC nº 40. A instituição tem concentrado esforços e dedicado agentes, especificamente, para orientar estratégias que evitem quedas em seus conceitos, se orientando pelos instrumentos de avaliação. Essa foi uma percepção que ficou registrada no relatório da Comissão Própria de Avaliação da UFJF (CPA). Eles pareceram orientados pelo roteiro sugerido pelo MEC⁷⁶ (UFJF, 2009-2011). No entanto, as pesquisas realizadas demonstraram que, individualmente, algumas coordenações de graduação iniciaram processos de autoavaliação orientados especificamente para as realidades de seus cursos, pautando seus procedimentos em suas concepções, expectativas dos alunos e professores, realidades acadêmicas e profissionais. São elas: Estatística⁷⁷, Geografia⁷⁸, Medicina, Odontologia, Serviço Social. Esses procedimentos não pareceram preocupados com os padrões estabelecidos pela SERES/MEC ou pelo INEP.

Os procedimentos de autoavaliação ocorridos no âmbito dos cursos de Estatística e Geografia foram, inclusive, citados nos relatórios avaliativos do INEP, mas seus resultados não foram considerados para nortear a agenda dos avaliadores ou os resultados finais, confirmando a previsão expressa do artigo 15 da Portaria Normativa nº 40, que deixa claro que a condução da comissão de avaliadores será dada pelo instrumento de avaliação elaborado pelo INEP (Decreto nº 5.773, 2006, art. 7º, inciso V). Desta forma, a existência da autoavaliação é apenas formalidade checada, não merecendo qualquer análise mais detida. Essa indiferença do sistema federal de acreditação com as avaliações que se desenvolvem no seio da comunidade acadêmica foi registrada nos comentários da Coordenadora 4 que disse que, muitas vezes, a vontade da comunidade acadêmica não parece ser considerada pelo sistema de acreditação.

⁷⁶Roteiro do Relatório de Autoavaliação disponível no endereço:
http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sug_relatorio.pdf.

⁷⁷Avaliação nº 83.435, de 10 a 21 de maio de 2011.

⁷⁸Avaliação nº 83.964, de 08 a 11 de dezembro de 2010.

A Coordenadora 2 disse que parece que as demandas do sistema federal de acreditação nem sempre estão na mesma direção das expectativas e necessidades identificadas junto as comunidade acadêmica. Disse acreditar que a premência por atender as imposições externas enfraquece o empenho institucional necessário para a solução das demandas internas efetivamente constatadas. Registrou seu protesto pelo fato da autoavaliação construída no meio acadêmico ficar ofuscada e passar despercebida para a sociedade e para o MEC.

Alguns coordenadores registraram que nos procedimentos de avaliação *in loco*, muito pouco tempo é dedicado às análises de determinadas condições dos cursos como projetos pedagógicos e propostas institucionais e que essa análise deveria ser feita com a participação dos coordenadores dos cursos. Para corroborar com esse comentário geral dos coordenadores, pode ser citado o caso observado com base na leitura de determinado relatório avaliativo, quando os avaliadores registraram irregularidade na oferta do curso de Estatística em razão do não oferecimento de estágio curricular obrigatório quando, na verdade, não existe norma que preveja exigibilidade desse componente curricular no caso apreciado⁷⁹. A Resolução CNE/CES nº. 08/2008 prevê:

O curso de graduação em Estatística será organizado com base no correspondente projeto pedagógico, que deve enunciar o perfil desejado para o formando; as competências e habilidades desejadas; os conteúdos curriculares; a organização curricular; o estágio curricular supervisionado e o trabalho de curso (quando houver); as atividades complementares; o acompanhamento e a avaliação (art.2º).

Os analistas processuais da Secretaria de Regulação endossaram o parecer dos avaliadores e opinaram pelo indeferimento do reconhecimento do curso. A UFJF recorreu dessa impropriedade, no entanto, esse equívoco rendeu um atraso de dez meses na publicação da portaria de reconhecimento do curso.

Foi possível constatar, pelas análises documentais feitas, pelos eventos observados e pelos depoimentos apresentados, que existe uma preocupação, por parte do sistema federal de acreditação com o *check list* de itens, mais próprio de uma auditoria. Também foi constatado pela leitura detida dos relatórios de avaliação impropriedades no trato com a realidade institucional, seja em razão de sua finalidade, natureza ou forma de governança. Também ficou evidenciado que existiu despreparo ou desconhecimento flagrante por parte de alguns avaliadores até mesmo das normas vigentes que devem nortear as avaliações. Não obstante, registre-se o fato de não ter sido encontrado qualquer documento ou registro oficial que

⁷⁹Processo e-MEC nº 20100177.

evidencie como se deve dar o processo de observação, registro e conversão das dimensões elencadas pelo instrumento de avaliação para a análise qualitativa, ficando esta a cargo do entendimento do avaliador e a falta de interação das comissões com as coordenações de curso o que denotaria um processo voltado para uma tendência formativa.

2. O CONTROLE EXTERNO E A AUTOTUTELA INSTITUCIONAL

A apresentação do caso, no capítulo anterior, evidenciou a ocorrência de alguns reflexos decorrentes da operacionalidade do sistema federal de acreditação que interferem com a vida institucional e a atuação da UFJF. Foram eles: (1) superposição de procedimentos e retrabalho institucional; (2) apreciações fragmentadas e impróprias sobre os processos educacionais; (3) insensibilidade dos indicadores de qualidade às condições institucionais da oferta institucional; (4) inefetividade e (5) prejuízos para a atividade fim. Agora, se torna relevante procurar identificar no desenho do sistema as causas para essas ocorrências. Somente depois disso será possível passar, no próximo capítulo, à proposta de intervenção, estabelecendo alguma estratégia para mitigação desses reflexos no âmbito institucional.

O sistema federal de acreditação foi concebido por uma Comissão Especial de Avaliação (CEA) que teve por objetivo diagnosticar a atuação dos processos de responsabilização até então operados oficialmente pelo MEC e propor um novo sistema de acreditação que fosse capaz de superar as deficiências identificadas até então. Essa proposta servirá como um dos referenciais para análise que será procedida nesse capítulo. A intenção que moveu essa escolha foi o desejo de identificar contradições entre o que foi proposto pela CEA e o sistema que, efetivamente, foi estruturado e implementado pelo MEC. Para isso o conteúdo da proposta foi cotejado com os dispositivos normativos, notas técnicas, protestos e escritos de especialistas e profissionais do ensino superior. Esses escritos permitirão discussões e análises interessantes, porque além deles tratarem de análises e críticas ao sistema de acreditação, alguns desses especialistas tiveram assento como membros da CEA. Dessa forma, esta é uma oportunidade para conferir suas críticas e a coerência entre a proposta que eles ajudaram a construir e o que efetivamente foi implantado pelo MEC.

Como uma das finalidades desse capítulo é identificar a forma como o sistema federal de acreditação incide sobre um segmento específico do sistema federal de ensino - as Universidades Federais – se fez necessário considerar: (1) algumas características específicas sobre a naturezas dessas autarquias especiais; (2) a forma como o processo de descentralização de funções ocorreu para a oferta pública federal de ensino superior; (3) a especialidade de uma Universidade Federal; (4) a relevância do papel dessas agências enquanto meio de implementação de políticas pública; (5) o tipo de controle externo adequado sobre essa forma organizacional.

Uma vez que o sistema federal de acreditação é um sistema de controle e monitoramento da regularidade e da qualidade do ensino superior, para dar continuidade à

discussão, optou-se por identificar algumas estratégias de responsabilização utilizadas em sua operacionalidade. Feito isso, o movimento seguinte foi tentar estabelecer os contrapontos entre as opções estratégicas do sistema e o tipo de controle externo adequado para aplicação ao caso das Universidades Federais, consideradas a tutela da regularidade e do mérito da administração pública.

Complementado a discussão sobre o controle adequado ao caso das Universidades Federais, o texto traz à baila a questão da autotutela, prerrogativa da autonomia institucional, que se combina ao controle externo em favor da garantia de atendimento da finalidade pública pelas instâncias da administração indireta e que abrange procedimentos de autorregulação e autoavaliação.

2.1. Acreditação

Este trabalho adotou a denominação “sistema federal de acreditação” para se referir à sistemática atual adotada pelo MEC para controle de legalidade e de qualidade na educação superior, acompanhando Dias Sobrinho (2010). A definição do autor pareceu adequar-se ao desenho e à operacionalidade do sistema oficial vigente.

Com efeito, o que mais tem caracterizado a acreditação praticada em diversas regiões do mundo, particularmente na América Latina, são os processos de controle e conformação, orientados a produzir efeitos legais e burocráticos (SOBRINHO, 2010, p. 19).

Além de Sobrinho, outros especialistas em seus escritos, vêm se referindo a sistemas de acreditação, ora associados simplesmente à tutela ou ao controle como Barreyro e Rhothen (2008) e Lima, Azevedo e Catani (2008), ora associada à valoração de determinados resultados e padrões como Bernheim e Chauí (2003), Pires e Lemaitre (2008) e Didriksson (2008).

Sobrinho (2010) faz um paralelo entre acreditação e avaliação. Para ele a avaliação e a acreditação apresentam finalidades distintas para o processo de conhecimento⁸⁰. Ambas o buscam, mas por diferentes métodos e diferentes perspectivas. A avaliação “é associada mais à lógica do melhoramento, de reflexões sobre os valores e os significados as concepções, produtos e práticas das comunidades institucionais e disciplinares” (2010, p. 19). Sobre a acreditação o autor diz:

seu objetivo final é a certificação da qualidade, isto é, produzir um ato legal que assegure publicamente que os processos e resultados de uma instituição ou de um curso atendem aos requisitos e padrões previamente estabelecidos pelo ente responsável (2010, p.19).

Inclusive, uma e outra, podem até se servir de algumas estratégias e alguns instrumentos similares, inclusive quantitativos. Por outro lado, o autor faz referência ao fato de a acreditação ter nascido da avaliação, constituindo-se esta, portanto, num processo mais abrangente. Fica, no entanto, clara a ideia de que uma pode existir sem a outra.

⁸⁰ A acreditação tem como ponto de partida a avaliação, mas, nem sempre seus objetivos são idênticos. Neste texto, a avaliação é associada mais à lógica do melhoramento, de reflexões sobre os valores e os significados, as concepções, produtos e práticas das comunidades institucionais e disciplinares, embora também requeira procedimentos de controle, medição, comparação e organização sistemática de dados e estatísticas. Seu objetivo principal é conhecer e compreender para melhorar; é fornecer elementos – dados da realidade e reflexões – para fundamentar ações proativas. A acreditação também é um processo de conhecimento e, portanto, de avaliação. Porém, seu objetivo final é a certificação da qualidade, isto é, produzir um ato legal que assegure publicamente que os processos e resultados de uma instituição ou de um curso atendem aos requisitos e padrões previamente estabelecidos pelo ente responsável (SOBRINHO, 2010, p. 19).

O fato de o sistema federal de acreditação estabelecer padrões para o processo e para os resultados de forma inflexível e voltar-se apenas para uma proposta somativa e burocrática preocupa alguns especialistas e alguns segmentos acadêmicos como as Universidades Federais, tendo em vista que essa ingerência é inadequada, pois tende a ser modeladora e reducionista (SOBRINHO, 2010). Peixoto (2009) comenta, com preocupação, a ênfase dada pelo sistema, voltado para uma abordagem burocrática e o risco que essa abordagem representa para a eficácia da política adotada.

Enquanto política educacional, a avaliação dos resultados da aplicação dessa lei ainda precisa ser objeto de uma análise aprofundada,[...]. Não deixa de chamar a atenção, no entanto, a ênfase que a supervisão e a regulação têm recebido dos organismos responsáveis em período recente. Manifestações diversas e em diferentes oportunidades têm ocorrido como reação a esta tendência, sem ainda uma sinalização concreta de alteração. A permanência dessa orientação pode comprometer o alcance dos objetivos que foram propostos quando foi formulada a política em questão, e merece ser considerada de modo mais acurado no debate e gestão do tema (PEIXOTO, 2009,p. 13).

Não obstante a preocupação com a modelagem e o reducionismo que ameaçam o próprio *ethos* institucional, existe a necessidade de reconhecimento, por parte das políticas de controle estabelecidas, de que existem prerrogativas decorrentes da autonomia⁸¹ institucional por serem essas instituições autarquias especializadas para a oferta educacional. São elas extensão do próprio Estado e atuam na condição de titulares para a oferta do ensino superior público. Alguns autores, em diferentes momentos, discutem a relevância dessa questão como Sobrinho (2010), Rothen e Schulz (2007) Belloni (1997), Meirelles (2002), Ferraz (1999) e Ranieri (1997).

⁸¹ A própria acreditação é regulada por definições e critérios objetivos, externa e previamente estabelecidos por agências que estão fora das instituições educativas. Se por um lado isto facilita a organização das práticas de acreditação, por outro, produz um deslocamento parcial da autonomia universitária, das universidades para os organismos acreditadores (SOBRINHO, 2010, p. 8).

2.2. O sistema federal de acreditação

As políticas e a gestão da educação no Brasil, inclusive da educação superior, desde a época do governo de Fernando Henrique Cardoso, já sofriam as interferências, em seus desenhos e operacionalizações, das metodologias e parâmetros reformistas aplicados internacionalmente. Sobrinho comenta sobre a demanda por qualidade por parte da sociedade e a busca dos governos por atendê-la através de políticas públicas:

Desde a década de 1990, tem aumentado consistentemente o número de pessoas e entidades que se interessam pela quantidade e qualidade dos insumos, processos, produção e resultados das atividades de ensino, pesquisa e serviços das instituições e cursos de educação superior. A qualidade e a garantia da qualidade se tornaram palavras centrais nas transformações que ocorrem na educação superior e nas políticas públicas setoriais. (SOBRINHO, 2008, p. 1).

A forma como essas práticas estavam sendo transpostas para a realidade nacional e para o sistema federal de ensino superior, pela gestão do MEC durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, era alvo de muitas críticas das Universidades Federais e dos especialistas da área (CATANI, OLIVEIRA e DOURADO).

Em 2003, no início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o então Ministro da Educação Cristovam Buarque, através da Portaria MEC/SESu nº 11 de 28 de abril de 2003, designou uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) que deveria proceder uma análise crítica das políticas de avaliação da educação superior no Brasil e propor as bases para a constituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A constituição da CEA, contou com especialistas na área da educação superior e com representações significativas, inclusive das instituições de ensino superior.

Presidida pelo professor José Dias Sobrinho (UNICAMP), esta Comissão Especial de Avaliação foi integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hégio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da Sesu e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná. (CEA, 2003, p. 7)

O trabalho dessa Comissão recebeu muitas contribuições. Foram ouvidos diversos segmentos como: Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum de Pró-Reitores de Graduação (FORGRAD), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Movimento dos Sem Terra (MST), dentre outros (CEA, 2003, p. 9). Além disso, diversos especialistas e gestores, conhecedores e atuantes na área da educação superior foram chamados a depor, tanto sobre proposições para o futuro como sobre as experiências passadas.

Foram trazidas muitas propostas que já haviam animado as ações do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)⁸², como por exemplo, uma flexibilidade na abordagem avaliativa que contemplasse as diversidades institucionais tanto no que se referia a processos como a resultados. Na verdade, essas demandas surgiram em contraponto às práticas avaliativas desenvolvidas até então pelo MEC. A expectativa era de que os novos procedimentos pudessem produzir evidências e orientações para as instituições e o governo a partir da compreensão dos estágios alcançados e dos desafios que se apresentavam para o ensino superior no Brasil.

No relatório final⁸³, a CEA apresentou uma proposta para a estruturação de um sistema federal de avaliação, articulando regularidade e qualidade para tentar alcançar o aumento da eficiência das instituições e da eficácia de suas atuações sem, no entanto, perder de vista que a avaliação era o foco central da proposta e que a missão das Instituições de Educação Superior eram matéria de Estado e não de governo, sendo assim seu processo não poderia apresentar-se com “desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização”(CEA, 2003, p. 92). A regulação teria a finalidade de dar transparência ao processo da oferta de ensino superior e garantir o atendimento a princípios.

Os levantamentos que foram feitos, segunda a Comissão, identificaram algumas estratégias que poderiam ser capazes de conferir maior eficácia para um sistema de avaliação, merecendo assim a aceitação do setor acadêmico e integrando funções diagnóstica e

⁸²O PAIUB foi um programa avaliativo, em 1993, pelas universidades brasileiras para a implementação da avaliação da graduação.

⁸³Proposta disponível no endereço <http://www.unifesp.br/reitoria/orgaos/comissoes/avaliacao/sinaes.pdf>.

formativa⁸⁴; estratégias quantitativas e qualitativas; dimensões interna e externa CEA, 2003, p. 61- 92). Da capacidade do sistema em combinar concepções e objetivos de setores e atores, em princípio diferentes e até concorrentes, dependeria o maior ou o menor sucesso da futura política.

Não pareceu restar dúvida de que o aproveitamento de diferentes óticas e métodos evitaria uma proposta mais tendenciosa. Afinal, muitas especificidades e diversidades institucionais teriam que ser consideradas para dar alcance adequado ao sistema avaliativo, em vista do universo heterogêneo com o qual se trataria. Apesar de um sistema de alcance nacional, não deveria ficar sacrificada a diversidade à comparabilidade absoluta.

Essa postura ponderada parecia se afinar melhor com um momento tão rico em debates sobre o novo perfil que vinha se desenhando para a educação superior no Brasil e, ao mesmo tempo, tão tenso para os segmentos que viviam o dia a dia de constantes contradições, especialmente as universidades públicas federais. Ristoff, no ano de 1994, em palestra ministrada no primeiro Seminário Nacional do PAIUB, já colocava para as políticas de avaliação o desafio de equilibrar comparabilidade com respeito à identidade institucional, diferentes naturezas, estágios de evolução e propostas de atuação. Essa proposta de ponderação foi trazida por alguns especialistas para a proposta da CEA (2003).

A Comissão tendeu a direcionar as bases propostas para um sistema que aproveitasse as experiências resultantes dos processos avaliativos das décadas de 1980 e 1990, tanto de iniciativa do MEC, como da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino (ANDIFES) que implementou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB, 1993) (CEA, 2003, p. 55), não desatendendo nem a necessidade de orientação e acompanhamento e nem desconsiderando especialidades e especificidades distintas.

A associação desses objetivos era ousada, uma vez que valorizou o espaço de negociação como necessário para uma agenda a ser continuamente negociada em favor da operacionalidade adequada ao sistema. Não desprestigiava a intervenção da administração direta, nem dos segmentos dos mercados interno e externo, tampouco desconsideraria as demandas sociais por qualidade e igualdade de oportunidades e algumas propostas reformistas dos organismos internacionais. No entanto, ganharia a adesão dos diversos segmentos acadêmicos e operaria de forma adequada com as variadas realidades institucionais.

⁸⁴Magrone e Tavares (2012, p. 8) elencam três funções para a avaliação: “diagnóstica, de verificação e de apreciação”. Para eles a função de verificação caracteriza a avaliação formativa e a de apreciação caracteriza a avaliação somativa.

Em consonância com os levantamentos e audiências citados anteriormente, a CEA ressaltou que as avaliações deveriam se articular com os procedimentos de regulação, ficando assim consolidado o binômio regulação/avaliação de forma coerente com a condução da LDB. Na verdade a CEA pretendia consolidar um modelo que trazia atreladas duas formas de responsabilização que, segundo a conceituação trazida por Magrone e Tavares, seriam a burocrática e a de resultados. Ela pretendia um atendimento ao referencial normativo e, ao mesmo tempo, aos procedimentos avaliativos quantitativos e qualitativos. Os resultados teriam uma ampla utilização pelo sistema, inclusive a de subsidiar as autorizações. Essa associação, no entender da CEA, precisaria estar balizada por um processo avaliativo global e participativo em favor da emancipação do ensino superior.

O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autorregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.

Além da idéia de integração e de articulação, é também central no conceito deste sistema a participação. A exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias (CEA, 2003, p. 62).

Ainda aproveitando o referencial apresentado pela Comissão, ela mesma estabelece a estratégia de articulação entre avaliação e regulação, o que lhe imprimiria um caráter formativo. Nas palavras da própria CEA,

a articulação de um sistema de sistema de avaliação com autonomia, que é própria dos processos educativo-emancipatórios, e as funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal, para o fortalecimento das funções e compromissos educativos (CEA, 2003, p. 61).

Essa era uma conotação há muito reclamada pelos setores públicos do ensino superior, pois não partiria, exclusivamente, de uma ótica de controle e racionalidade. Na introdução do relatório, a Comissão referiu-se aos procedimentos de acreditação desenvolvidos até então pelo MEC e registrou que, em razão dos efeitos da globalização e dos desafios da modernidade, se instalavam nas políticas nacionais para a educação superior uma tendência de controle com “ênfase nos resultados ou produtos e o uso de instrumentos que produzam

informações objetivas e que permitam a comparação e a ampla divulgação para os públicos interessados” (CEA, 2003, p. 11).

Ainda em 16 de dezembro de 2003, logo após a conclusão dos trabalhos da CEA, foi publicada a Medida Provisória nº 147 que, após alguns ajustes significativos, em 15 de abril de 2004, converteu-se na Lei nº 10.861 (2004), criando o SINAES. Seu texto aproveitou dispositivos normativos vigentes até então como: práticas avaliativas já adotadas, anteriormente pelo MEC (exame de desempenho como procedimento avaliativo independente, por exemplo), e algumas das propostas da CEA (periodicidade avaliativa, por exemplo), além, é claro, de acompanhar a LDB (1996) (vinculação da regularidade à regularidade, por exemplo).

Uma das finalidades explicitada pela Lei n 10.861 (2004) era orientar a expansão com qualidade do sistema federal de ensino superior (art. 1º, § 1º). No entanto ela alcançou o processo de expansão bem adiantado. Em 2003, início do período do 1º governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o processo de expansão já havia alcançado um grande avanço. As políticas dos Fernando Henrique Cardoso deram grande impulso ao crescimento da oferta, segundo dados coletados pelo Censo da Educação Superior (INEP). O número de instituições de ensino superior (IES) da rede privada já havia crescido 142%, em relação ao ano de 1995, e da rede pública federal 46%. O número de cursos na rede privada cresceu, no mesmo período, 211% e na rede pública 56%. As matrículas cresceram 160% e 54%, respectivamente, para a rede privada e pública⁸⁵. Em 2003, a rede federal de ensino superior contava com um mil setecentos e trinta e cinco (1.735) IES, dentre elas, um mil seiscentos e cinquenta e duas (1.652) eram privadas e oitenta e três (83), eram públicas federais.

Apesar das diretrizes propostas pela CEA, terem sido construídas tomando por base os depoimentos das audiências públicas, nem todas foram contempladas na Lei. Considerados alguns de seus dispositivos, ficou claro que a norma cedeu à força das práticas costumeiras adotadas pelo MEC, até então, na condução políticas de responsabilização, como por exemplo: a tendência fiscalizadora (art.10); o principal foco avaliativo nos cursos e não nas instituições (art.2º, caput); avaliação focada apenas na regulação (arts. 2º,§ único e 3º); estabelecimento de sanções para garantir o atendimento das previsões normativas (artigos 5º, §7º e 10, §2º e 3º) e a consideração do exame de desempenho como processo avaliativo independente (art. 5º, § 9º).

⁸⁵ Os cálculos desse crescimento foram construídos com base nos dados dos Censos da Educação Superior de 1995 e 2003. Disponível no endereço: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/evolucao-1980-a-2007>.

Além da criação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) (art. 5º), a Lei também criou a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) (art. 6º). As Universidades Federais, na condição de instituições públicas federais, só mereceram referência específica no artigo 10, § 2º, inciso III, quando ficaram definidas as sanções para seus dirigentes pelo descumprimento dos preceitos legais nela contidos. Sendo assim, não houve qualquer menção a qualquer adequação de procedimentos em vista de suas naturezas.

A Lei do SINAES, não logrou garantir versatilidade, negociação, consideração por diferentes realidades e especialidades institucionais e, sob alguns aspectos, favoreceu o controle estritamente burocrático e uniformizador do MEC e do INEP. Sua implementação, seja no que se refere à normatização construída, à estruturação dos procedimentos ou aos encaminhamentos dados pelos setores centrais envolvidos (SERES/MEC e INEP), se desenvolveu em contraponto com a proposta da CEA, onde restou claro que o processo avaliativo estaria além das funções da legalidade estrita e do controle uniformizador.

Nesse processo de caráter global, devem ser consideradas as especificidades e diferenças institucionais em relação à sua identidade, vocação e características do contexto em que as IES estão inseridas e, também, as particularidades das diversas áreas de conhecimento e de formação profissional, articulando as dimensões ética, política, técnica e científica necessariamente presentes em uma atividade em que valores têm papel preponderante. (CEA, 2003, p. 56).

Ao Decreto nº 5.773, de 2006, denominado “Decreto Ponte” porque assumiu o papel de fazer a intersecção entre avaliação e regulação, coube disciplinar o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e dos cursos de graduação no sistema federal de ensino superior⁸⁶. Ele definiu a operacionalidade dos procedimentos, regulamentando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 2006)⁸⁷ e a Lei do SINAES. Desde então, o sistema parece ter se descolado um pouco do princípio constitucional do “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (CRFB, 1988, art. 206, inciso III).

Nos primeiros anos após a publicação da Lei do SINAES e do Decreto nº 5.773 (2007), pairavam, sobre a comunidade acadêmica, algumas expectativas e alguns temores à

⁸⁶ O sistema federal de ensino superior é o conjunto de instituições de ensino superior da rede privada e da rede pública federal.

⁸⁷ Na verdade, o Decreto nº 5.773, de 2006, reproduziu em muito as previsões do Decreto nº 3.860/2001, já editado na vigência da LDB (1996), que já trazia a mesma filosofia de integração de regulação e avaliação.

respeito da forma como se desenvolveria a interação entre avaliação e regulação. Sobre isso, Rothen, escreveu:

Finalmente, no momento da redação deste texto, não é possível afirmar se, durante o processo da avaliação, haverá um equilíbrio ou conciliação entre as duas funções presentes ou se uma delas passará a ter primazia. Esse resultado dependerá do jogo de forças presentes na implantação dos procedimentos operacionais do novo sistema de avaliação (2007, p. 17).

Foram definidas no Decreto as principais atribuições as principais instâncias do MEC e do INEP em um organograma de competências que articularam regulação e avaliação, permitindo uma concentração significativa nas mãos do núcleo estratégico definido pela política de acreditação, que foram as secretarias do MEC e o INEP. Definiu parâmetros a serem atendidos, uniformemente, pelas instituições da rede federal de ensino superior e pelos cursos ofertados. Estabeleceu trâmites próprios para os processos de credenciamento e recredenciamento de instituições e para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação presenciais e a distância. Estabeleceu a sistemática dos procedimentos de supervisão da educação superior⁸⁸. Definiu providências para recuperação de instituições e cursos e sanções, aplicáveis para os casos de desatendimento das normas orientadoras da oferta (capítulo III).

O sistema federal de acreditação adotou claramente duas formas combinadas de responsabilização, consideradas as conceituações estudadas por Magrone e Tavares (2012). Seriam elas a burocrática e a de resultados. A primeira, referenciada e operacionalizada por meio das instâncias assessoras do Ministro da Educação para garantir o controle das condições de oferta: secretarias do MEC, CNE, CONAES e INEP. A segunda, principalmente baseada no ENADE e nas avaliações *in loco*.

O desenho do sistema de acreditação desconsiderou o fato de que iria ocorrer uma superposição de controles sobre as Universidades Federais, por conta da prévia existência de outros sistemas de controle incidentes sobre elas. Por outro lado, a natureza autárquica e universitária dessas instituições e o respeito à gestão colegiada, não foram características consideradas para a aplicação da regulação e da avaliação externas. A densidade político-participativa característica dessas instituições é um mecanismo emergente de controle que serve à comunidade interna e aos grupos sociais de seu entorno e lhes garante um considerável grau de resistência ao insulamento como canal de interação entre Estado e Sociedade.

⁸⁸ Artigo 46 do Decreto nº 5.773 de 2006.

O tratamento uniforme dado pelo MEC ao universo das IES do sistema federal já vinha sendo amplamente criticado pelos setores acadêmicos nos procedimentos regulatórios e avaliativos anteriores (CEA, 2003, p. 13). A CEA o classificou de gerencialista e o considerou orientado “prioritariamente para a seleção, a mensuração, a comparação, os produtos quantificáveis, o controle e a racionalidade própria do mundo econômico” (CEA, 2003, p. 13).

O gerencialismo a que a CEA se referia era a orientação dominante no âmbito da gestão da administração pública direta que, na época, ainda estava sob os efeitos da reforma gerencial do Estado (PAES DE PAULA, 2003), implementada nos anos 1990 por Bresser Pereira. Essa tendência se orientava por parâmetros previamente definidos para medir indicadores e resultados, por isso tinha dificuldade em lidar com um universo complexo composto por realidades institucionais distintas. Combinada à algumas características da forte tradição burocrática que orientava a gestão anteriormente deu ensejo a uma tendência híbrida de conduzir o sistema que despontava, o que dificultou um encaminhamento mais afeito à algumas demandas que surgiam de alguns setores acadêmicos, como afirma Sobrinho:

Para evitar as dificuldades, os círculos internacionais e seus correspondentes nacionais, que detêm a hegemonia na gestão burocrático-legal e no direcionamento ideológico da educação superior, assumiram a prerrogativa de conceituar e avaliar a qualidade em educação superior, pouco espaço deixando aos acadêmicos (2010, p. 3).

Efetivamente, o sistema federal de acreditação, tanto sob o aspecto conceitual como operacional, submeteu à mesma dinâmica de controle e de funcionalidade avaliativa, um leque de instituições muito diversificado. Não resta dúvida que a desconsideração pelas especialidades e especificidades dessas instituições afetou as Universidades Federais e deu lugar a um ceticismo imediato. Ele encaminhou na direção contrária à “ampliação do debate sobre a avaliação da educação Superior, experiências em curso e propostas em formulação” (CEA, 2003, p. 55).

Aí não se trata propriamente da qualidade social, comprometida com as necessidades e demandas legítimas da sociedade e das populações locais, e sim, daquilo que os especialistas e gestores determinam, relativamente a critérios, parâmetros mínimos, conceitos, metodologias, objetivos, usos dos instrumentos. Não estranha que, quando os especialistas, gestores e organismos de acreditação assumem maior protagonismo que os educadores e acadêmicos, a qualidade educativa tenda a ser o que eles definem como qualidade: a conformidade com o que fora previamente definido por eles. (SOBRINHO, 2010, p. 9).

Muitas demandas que preocupavam a comunidade acadêmica em geral, em razão dos procedimentos implementados até 2004, pelo MEC e pelo INEP, não encontraram solução, uma vez que o tratamento de larga escala com foco no produto continuou conduzindo as dinâmicas avaliativas. Ainda permanecem preocupações com a visão diferenciada de qualidade, as ameaças à autonomia universitária, o desestímulo às inovações, o avanço do credencialismo e com o enfraquecimento do *ethos* acadêmico. Segundo Sobrinho,

Afinal, não se pode esquecer que a Educação Superior não tem apenas a função de desenvolver habilidades e competências para os postos de trabalho, senão, sobretudo, de construir conhecimentos, formar para a vida em sociedade e consolidar valores socialmente relevantes (2010, p. 27).

Algumas questões vistas na retrospectiva da CEA⁸⁹ seriam adequadamente, segundo ela, atribuídas à CONAES como, por exemplo, “facilitar o fluxo de informações e diálogo entre as instituições e as diversas instâncias do MEC” (CEA, 2003, p. 72) e “dar estabilidade e continuidade ao processo de avaliação institucional das IES, tendo como referência experiências avaliativas anteriores” (CEA, 2003, p. 73). Outras funções, além destas, que se entregues à atuação de um colegiado formado por especialistas em avaliação da educação superior e gestores de IES, permitiriam um determinado grau de maleabilidade na condução dos processos de acreditação, ficaram excluídas de sua competência e a cargo de agendas governamentais nem sempre acessíveis para a comunidade acadêmica.

O núcleo estratégico composto pelas instâncias assessoras do Ministério, pelas secretarias encarregadas e pelo INEP (Decreto nº 5.773, 2006, arts. 5º a 8º) ficaram resguardados da participação ativa das comunidades acadêmicas, ao contrário do que havia sido proposto pela CEA o que se pode caracterizar como insulamento (MELO, 2001,p.6), o que coloca em risco a eficácia do próprio sistema. Na verdade a CEA concebia a CONAES como uma instância colegiada capaz de subsidiar a construção e manutenção de uma arena de negociações e constante adequação do sistema. Ela se constituiria um espaço privilegiado de participação, onde transitariam os atores participantes da formulação das ações voltadas para a qualidade da educação superior.

Esta instância nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, que se articula com outros órgãos do poder executivo (SESu, SEMTEC, INEP e CAPES) é o núcleo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e se constitui num elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade (CEA, 2003, p. 73).

⁸⁹ A CEA, em sua proposta, trouxe um diagnóstico dos procedimentos avaliativos e regulatórios do período anterior, com base em pesquisas, audiências públicas e entrevistas, disponibilizado entre as páginas 17 e 32.

O perfil que coube à CONAES foi, definitivamente, divergente dessa ótica. A comparação entre a proposta⁹⁰ e o constante dos textos da Lei 10.861 (2004, art. 6º) e do Decreto nº 5.773 (2006, art.8º), ficou evidente o acúmulo de atribuições às secretarias do MEC e ao INEP. Além disso, apesar da proposta de autonomia da CONAES para poder funcionar na intermediação entre MEC, instituições e sociedade⁹¹ foi relegada e ela se transformou em instância vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado destinada a lhe prestar apoio. Rothen e Schulz colocam que

A descaracterização das funções da CONAES é coerente com a visão de que é função do Estado apenas controlar mediante avaliação as IES. A ênfase a função de controle torna-se mais clara ainda na eliminação das competências de análise dos resultados globais, pois essa análise implicaria a formulação de ações de governo para o desenvolvimento dos sistemas de Educação Superior e das diversas áreas do conhecimento (2007, p. 10).

Nem o desenho, nem a Lei, nem o Decreto e nem a implementação do sistema federal de acreditação atenderam a proposta de co-gestão das políticas para o ensino superior. Não aconteceu a abertura para a participação de educadores, acadêmicos e gestão das IFES. O apego à regularidade e a tendência à modelagem, próprios da forma de gestão burocrática, e a tendência à centralidade e monopólio decisórios (PAES DE PAULA, 2005, p. 43-44), próprios da reforma gerencial orientaram a atual política de acreditação sem permitir qualquer infiltração o que se refletiu na forma de composição da CONAES⁹².

A Lei do SINAES acompanhou a CEA quando previu a integração das avaliações interna e externa (inciso I do artigo 2º e §. 2º artigo 3º). Esse acompanhamento, no entanto pareceu parcial, uma vez que em nenhum momento definiu que a avaliação interna pautaria a externa. A certeza de que o processo avaliativo articulado com a regulação tendia a se tornar um instrumento de poder e, que se conduzido como até então, favoreceria uma orientação reducionista e modeladora preocupou a CEA.

Deste modo, vem ocorrendo uma redução do conceito de avaliação, enfatizada na sua dimensão de supervisão, ou, ainda mais restritamente, de controle a partir de processos organizados e executados pelo próprio Ministério, com a colaboração das comissões. Cursos e instituições são “pacientes” de um processo externo de verificação que se desenvolve sem

⁹⁰ Nas páginas 73 e 74, de sua proposta, a CEA elenca atribuições ao CONAES.

⁹¹ “instância nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, que se articula com outros órgãos do poder executivo (SESu, SEMTEC, INEP e CAPES) é o núcleo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e se constitui num elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade” (CEA, 2003, p. 73).

⁹² Artigo 7º da Lei nº 10.861 de 2004 (SINAES).

articulação com os processos internos ou autoavaliação, nos quais eles são sujeitos. (CEA, 2003, p. 15)

A autoavaliação institucional, então, deveria estar incentivada e considerada pela avaliação externa e não sufocada em nome de um controle burocrático ou de resultados pré-concebidos e alheios às especificidades institucionais. O caso apresentado, no entanto, registrou que os procedimentos externos não se dão conta do que é explicitado nos processos internos ocorridos no âmbito dos cursos. O que se observou é que os relatórios de autoavaliação têm sido tratados como ferramentas para validação dos padrões estabelecidos pelos processos externos de responsabilização, quando não se reduzem a item de checagem, como observado no caso.

Essa preocupação a levou a embasar uma estratégia escolhida que propunha a autoavaliação como fio condutor das políticas avaliativas e regulatórias: “toda regulação se fará de modo articulado à autoavaliação” (CEA, 2003, p. 72). Essa estratégia garantiria a dimensão formativa e o respeito às diversidades e autonomias institucionais (CEA, 2003, p. 61). Sobrinho identifica que:

nesse caso, a avaliação interna se limita quase só a fornecer informações para a avaliação externa, que constitui, esta, sim, o centro da acreditação na maioria dos casos. Enfatizando quase exclusivamente os produtos e resultados quantificáveis, segundo orientações internacionais, a acreditação acaba deixando de lado os processos, contextos e modos de apropriação dessa produção, bem como valores, compromissos com as comunidades locais e as dimensões qualitativas de relevância social (2010, p. 14).

Barreyro e Rothen também identificam essa contradição e apontam que:

No decreto, segue-se a mesma tendência presente no documento *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior* de separar a autoavaliação da avaliação externa, retirando assim a centralidade da autoavaliação (2006, p. 16).

Não obstante a desconsideração da autoavaliação, o texto do Decreto ainda demonstrou com clareza de detalhes a função a ser desempenhada pela avaliação externa que seria de servir à instrução do processo regulatório. É possível então se observar que a forma de responsabilização vigente produz resultados exclusivamente para atender uma função burocrática processual.

A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade (DECRETO nº 5.773, 2006, art. 1º, par. 3º).

Assim, além da desconsideração pela centralidade da autoavaliação, também ficou evidenciada a tendência ao controle, por parte do sistema, em vista da condução somativa impressa aos procedimentos de avaliação externa. A análise do caso demonstrou claramente que essa é uma orientação que permeia a ação de analistas e avaliadores, na maioria de suas ações. A condução somativa se consolidou através de uma perspectiva única: a de submeter realidades institucionais diversas. Na concepção de Magrone e Tavares,

a avaliação somativa determina o grau de domínio de um determinado conteúdo que um sujeito obtém ao final do processo. Em geral tem caráter final: probatório, classificatório, eliminatório. Permite outorgar uma credencial que atesta, ou certifica, determinado domínio de habilidades e competências (2012, p. 9).

Desse modo, a responsabilização pretendida pelo sistema federal de acreditação tende modelar o atendimento das Universidades Federais em uma direção reducionista, uma vez que a solução satisfatória para os padrões externos não precisam estar afinadas com as expectativas comunitárias ou realidades institucionais, fazendo com que o sistema de acreditação, em determinados momentos, acabe por abafar o processo de responsabilização interno ou desvie dele a preocupação e os esforços da gestão. Rothen e Schulz (2007) descrevem que esse caráter “controlador” veio em sentido inverso do que propôs a CEA.

Na legislação, mantém-se a visão do Estado Avaliador presente no processo anterior de avaliação, isto é, compete ao Estado apenas avaliar e controlar as IES. Por sua vez, na Proposta, está implícita a idéia que a Universidade é autônoma e que compete ao Estado intervir nos processos de avaliação oferecendo apoio técnico às Instituições (ROTHEN e SCHULZ, 2007, p. 9).

As análises e deliberações sobre planos de desenvolvimento, dimensões institucionais, projetos pedagógicos e outras condições de oferta, são procedidas, atualmente, em dois momentos, nas análises processuais e nas avaliações *in loco*. Esses procedimentos de diagnóstico têm a finalidade de observar, conformar e interferir nas gestões e nas práticas profissionais. O foco desses procedimentos é a verificação das condições de execução do processo educacional que se propõe ao processo de checagem das condições de oferta, mediante o estabelecimento de padrões pré-concebidos por instâncias externas às instituições. Esses padrões são considerados como condições ideais para o atendimento educacional eficiente. As avaliações *in loco* são, hoje, procedimentos que se voltam preferencialmente para a verificação de instituições e cursos que ingressam no sistema federal de ensino ou que

não alcançam CPC entre três (3) e cinco (5). As análises processuais se aplicam à permanência de instituições e cursos no sistema federal de ensino.

Os indicadores CPC e IGC foram concebidos para abordar aspectos da gestão e da proposta pedagógica de instituições e cursos e são concebidos como resultados do processo educacional. Eles têm servido para a verificação de condições de permanência no sistema de instituições e cursos e para isso o conceito mínimo é três (3). Conceitos inferiores significam que a instituição ou o curso necessitam de um exame mais detido das condições de oferta.

Tanto as verificações de processo como as de resultado se balizam por parâmetros construídos de forma estanque, ou seja, não dialogam e não se atualizam de acordo com as múltiplas realidades institucionais. Não se consolidou uma arena de negociações onde as instâncias do MEC, do INEP, as Universidades Federais e os segmentos sociais e institucionais interessados possam superar alguns impasses a fim de favorecer a eficácia do próprio sistema. Sendo assim, a função da avaliação no sistema de acreditação é diagnóstica, uma vez que se dedicada a produção de atos autorizativos levando em conta a conformação aos parâmetros estabelecidos previamente. Contrariamente a essa tendência se posicionou a CEA, quando propôs um debate a favor da legitimidade.

A avaliação precisa ter também legitimidade ética e política, assegurada pelos seus propósitos proativos, respeito à pluralidade, participação democrática e também pelas qualidades profissionais e cidadãos de seus atores. É, portanto, a concepção democrática de educação e de avaliação que confere aos processos avaliativos um grande sentido de legitimidade ética e política. A legitimidade ética e política tem a ver com a autonomia efetivamente assumida na perspectiva da responsabilidade pública e passa pela construção dos processos de avaliação como espaços sociais de reflexão (CEA, 2003, p. 67).

As análises das normas, dos relatórios avaliativos, dos depoimentos colhidos evidenciaram que os profissionais da UFJF se mostraram constrangidos frente às inadequações de algumas cobranças relativas como, por exemplo, a disponibilidade da disciplina de LIBRAS, ou a escassez de vagas no estacionamento ou a implantação dos NDE's. Magrone e Tavares registram que esses efeitos são típicos dessa forma de avaliação:

Por premissa, o avaliador está em posição hierárquica superior ao avaliado e dispõe de autonomia sobre mecanismos institucionais para interferir no conjunto de liberdades e potencialidades do avaliado. Por isso, o avaliado em geral teme qualquer avaliação, porque em geral tem mais a perder do que a ganhar – o que, em geral, é um equívoco do processo (2012, p. 8).

Os reclames da comunidade acadêmica, anteriormente à implementação do atual sistema de acreditação, já registravam essas características nos procedimentos de

responsabilização no âmbito do ensino superior, tanto que se refere a eles como “cultura avaliativa imposta de fora para dentro” (CEA, 2003, p. 18). O que se nota, então, é que quanto ao procedimento do MEC e do INEP, nada ou muito pouco mudou, após 2004, daquilo que já era criticado anteriormente. Zanvadalli atesta isso quando escreve:

Nos anos de 2000, as dificuldades para a implementação da proposta teórica do SINAES, por parte do Estado brasileiro, passam necessariamente pela prevalência das políticas neoliberais, em detrimento das necessidades ou escolhas da comunidade acadêmica, resultando na minimização do caráter formativo da autoavaliação institucional para a retomada da ênfase na avaliação do desempenho dos estudantes e no cunho regulatório (2009, p. 434).

Diante da complexidade do contexto institucional da UFJF, a falta de preparação de alguns analistas e avaliadores e a incapacidade do sistema em lidar com a realidade das Universidades Federais ficaram agravadas pelo apego à dinâmica de checagem. No registro da CEA já ficava evidente que existia uma preocupação com metodologias e logísticas inadequadas que colocassem em risco o propósito das avaliações *in loco*. Essas questões, para a proposta apresentada eram desafios a serem superados.

(...) problemas relativos ao enfoque do processo, pois o avaliador é levado a ocupar mais tempo com o preenchimento de formulários que, propriamente, com a reflexão sobre o curso, as conversas com o corpo docente e discente etc. O processo, como um todo, não permite a ele imprimir um “olhar” formativo, pois a necessidade e preocupação de “checar” todos os itens solicitados no formulário tornam-se maiores que a de buscar articulá-los de modo a produzir uma visão integral e integrada do curso (CEA, 2003, p. 41).

As evidências apresentadas no caso apontaram que o sistema não está preparado para dar conta de análises coerentes diante de contextos variados em decorrência disso, além de impor retrabalho as instituições, tende a forçar suas modelagens a parâmetros concebidos sem a participação ampla da comunidade acadêmica. Deficiências como essas são características de sistemas conduzidos por uma orientação fordista⁹³.

A CEA, em 2003, expressando as preocupações manifestadas por gestores acadêmicos e especialistas, já previa que um sistema que se dedicasse a avaliar cursos, ao invés de instituições, caminharia para a ineficiência e exaustão de recursos, tendo em vista a expansão

⁹³ Simon Clarke define o fordismo como um sistema que “se baseia na produção em massa de produtos homogêneos, utilizando a tecnologia rígida da linha de montagem, com máquinas especializadas e rotinas de trabalho padronizadas (tayloristas). Consegue-se uma maior produtividade através das economias de escala, assim como da desqualificação, intensificação e homogeneização do trabalho. Isto dá origem ao trabalhador de massa, organizado em sindicatos burocráticos que negociam salários uniformes que crescem em proporção aos aumentos na produtividade. Os padrões de consumo homogêneos refletem a homogeneização da produção e fornecem um mercado para os bens de consumo padronizados, enquanto os salários mais altos oferecem uma demanda crescente para fazer face à oferta crescente” (1991, p. 3).

do sistema. Ela ainda apontava que a opção de avaliar o produto, além de dar uma conotação mercantilista ao sistema, ainda era inadequada, devido à escassez de profissionais qualificados. Todas essas razões levaram-na a apontar a necessidade de direcionar o foco do sistema avaliativo para as instituições. “O foco principal dos processos avaliativos seria a IES, exceto para os casos de instituições que só possuam um Curso” (CEA, 2003, p. 70).

Essa orientação parecia querer evitar a desconsideração pelo contexto institucional e pela complexidade dos processos educativos que ocorrem em instituições que lidam com um escopo de atendimento mais amplo, como é o caso das Universidades Federais. No entanto, o texto da Lei do SINAES direcionou o tratamento avaliativo para três focos: instituição, cursos e desempenho (art. 2º, caput). Portanto, repetiu a abordagem fragmentada acusada pela CEA e que já animava as práticas anteriores do MEC e do INEP.

Uma das críticas mais constantes que se fazem às práticas avaliativas vigentes nestes últimos anos consiste no uso de instrumentos aplicados a objetos isolados e que conduzem a uma visão parcial e fragmentada da realidade. Assim, eles não estariam dando conta da riqueza e da complexidade da educação, nem do sistema e tampouco de uma instituição educativa (CEA, 2004, p. 62).

Dessa forma, os procedimentos impostos pelo sistema federal de acreditação às Universidades Federais, que já eram onerosos por conta da superposição aos demais sistemas de controle, se tornam ainda mais onerosos por terem que tratar com avaliadores e analistas despreparados e com o fato de terem que lidar com um sistema que adota uma ótica essencialmente mercantilista e reducionista.

As ações do sistema federal de acreditação monitoram as condições de oferta e o “ranqueamento” (MAGRONE e TAVARES, 2012, p. 18) dos resultados sem relacioná-los ao contexto socioeconômico regional e sem reconhecimento das prerrogativas de autotutela das Universidades Federais e acabam favorecendo o engessamento da proposta institucional. O Gestor 1 afirmou se preocupar com os excessos demonstrados pelo sistema de acreditação, uma vez que a qualidade da oferta institucional não depende unicamente das ações de responsabilização mas de um compromisso das Universidades Federais com o atendimento social. Sobrinho reclama dessa irremediável objetividade (2010, p. 19) que afasta do caminho autonomias acadêmicas e submete as instituições à lógica mercantilista.

Produtos e resultados são apresentados como representações da qualidade, como se fossem a própria qualidade, como se fossem entidades autosuficientes e independentes das realidades concretas em que fundam suas existências. Por isso, os processos que têm como finalidade assegurar a qualidade passam a ser identificados com ações de controle, que requerem

rígida fiscalização, baseada em procedimentos burocráticos e legais objetivos e pretensamente isentos de valores.”(DIAS SOBRINHO, 2010, p. 11).

As opções uniformizadoras adotadas pelas ações de responsabilização têm avançado, insensivelmente, sobre a autonomia institucional, desprezando a discricionariedade da gestão e das colegialidades e especialidade dos profissionais da educação. Essa ação limitadora acaba por barrar a emergência de avanços necessários que só resultam de experiências inovadoras que costumam ocorrer no seio das Universidades Federais. Ferraz argumenta que:

A autonomia didático-científica constitui atividade-fim da universidade. A autonomia didática, como atividade-fim da universidade relaciona-se, fundamentalmente, com a competência da universidade para definir o conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão. (1999, p. 11)

No que se refere ao ENADE, o que se temia era que ele desse causa às mesmas críticas feitas ao Exame Nacional de Cursos (ENC) e: (1) se tornasse apenas um instrumento desarticulado das demais ações avaliativas; (2) ganhasse centralidade no processo avaliativo; (3) desse ensejo a interpretações equivocadas, pontuais e incompletas; (4) se preocupasse muito mais em construir reputações para as instituições do que em promover a qualidade; (5) atribuisse conceitos às instituições e aos cursos que não fossem confiáveis a ponto de informar qualidade, mas apenas, em muitos casos, gerasse desinformação da sociedade (CEA, 2003, p. 45). A CEA demonstrou sua preocupação com a condução dos procedimentos avaliativos afirmando que:

Procedimentos pontuais, quando não articulados a um programa e a um processo coerentes, produzem uma falsa idéia de avaliação: o processo complexo e multidimensional da avaliação acaba se reduzindo a um instrumento e este é tomado como se fosse a única forma possível de avaliar ou até mesmo como a própria avaliação. Os fenômenos complexos são reduzidos a um ou a poucos de seus aspectos. A consequência disso é que a avaliação acaba se rotinizando em procedimentos burocráticos e legalistas, perdendo seu potencial de transformação a partir de reflexões compartilhadas e permanentemente exercitadas (CEA, 2003, p. 68).

Para alguns especialistas em educação superior, como Schwartzman, esses temores pareceram se confirmar. Em 2005, ele escreveu:

Tudo indica que o ENADE foi feito de forma amadorística, com grande ambição, mas por pessoas com pouco ou nenhum conhecimento das metodologias adequadas para este tipo de trabalho. Avaliações em grande escala são procedimentos difíceis e complexos, e é normal que ainda exista muita coisa a ser feita para aperfeiçoar o

ENADE. Os resultados teriam sido melhores se os ensinamentos adquiridos nas diversas rodadas do Provão tivessem sido aproveitados, e se o Ministério tivesse buscado pessoas com conhecimento técnico e estatístico apropriados, na área de avaliação, para preparar e validar as provas (2005, p. 14).

As críticas que acompanham o ENADE, desde sua criação, se fazem em razão da qualidade técnica e logística de sua aplicação, das padronizações que desconsideram realidades regionais e propostas curriculares diversas, dos métodos estatísticos definidos para interpretação dos resultados e demais contradições e interesses que os perpassam (SOBRINHO, 2010)⁹⁴. O depoimento da Coordenadora 2, confirmou que a comunidade acadêmica tem consciência dessa impropriedade do sistema, quando se reportou ao fato de que os métodos para a elaboração do ENADE nem sempre guarda coerência com as realidades e necessidades regionais que envolvem a oferta dos cursos.

Repara-se pela leitura combinada do artigo 2º com o artigo 5º, caput, que a Lei do SINAES, repetindo o tratamento dado ao ENC, não abandonou o ENADE à simples condição de procedimento acessório ao processo avaliativo institucional externo - como proposto pela CEA - mas o elevou à condição de procedimento avaliativo autônomo com divulgação própria (art. 5º, § 9º). A CEA, quando propôs o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA)⁹⁵ como um procedimento alternativo ao ENC, para ser uma ferramenta do processo avaliativo global, sem finalidades classificativas ou competitivas e sem divulgação isolada (CEA, 2003, p. 81) pretendeu atender as reivindicações colhidas nas audiências públicas. Ela mesma argumenta em sua proposta:

Por outro lado, ainda que apoiando exames nacionais e outros instrumentos de coleta de informações do sistema, muitas entidades registraram suas críticas a um modelo de avaliação orientado à elaboração de *rankings*, que enfatiza os produtos e se utiliza de instrumentos que não se articulam entre si. Portanto, os instrumentos atuais que venham a ser mantidos precisam ser revistos e orientados por outra lógica. (CEA, 2003, p. 58)

⁹⁴ “Como é comum nos exames, há os problemas que dizem respeito à qualidade técnica dos itens das provas, à complexidade de elaboração dos padrões mínimos desejados para cada área e à interpretação dos resultados. Além disso, não se pode omitir a enorme gama de contradições de interesses e valores que atravessam os diferentes grupos sociais”. (SOBRINHO, 2010, p. 28)

⁹⁵ O PAIDEIA – Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área – foi um procedimento alternativo proposto ao tão criticado ENC. Segundo a CEA ele seria “Integrado ao sistema de avaliação, sem qualquer finalidade de estabelecer classificações e tampouco de pretender ser a expressão exata da qualidade de um curso ou mensuração das aprendizagens estudantis, este processo deve oferecer elementos para a análise das dinâmicas da formação cidadã/profissional dos estudantes, da situação e do desenvolvimento de cada uma das áreas de conhecimento” (CEA, 2003, p. 83).

A “divulgação ao público das análises consolidadas pelo sistema de avaliação da educação superior” se daria através de relatório com resultados agregados das avaliações das diferentes áreas e suas respectivas evoluções e desafios (CEA, 2003, p. 72). O sistema desprezou essa publicidade ampla que permitiria um controle social mais coerente e deu ênfase a divulgação dos resultados do ENADE independentemente dos demais processos avaliativos. Dessa forma reproduziu essas características do ENC. Ristoff (1997) se refere ao processo de divulgação do ENC como um “pesadelo” das Universidades Federais que assombrava o “dia a dia dos administradores” e em 2004, alertou:

O SINAES deve evitar sua transformação em um processo meramente burocrático; seu compromisso é com a criação permanente de condições objetivas para a produção sistemática de elementos de reflexão e crítica. (RISTOFF, 2004, s/p.).

Indiferente a isso, o sistema adotou, desde o início, a opção por uma publicidade fragmentada e parcial dirigida para a construção de *ranking*, tendência confirmada com a criação do CPC e IGC, como nos indicou Sobrinho.

Entretanto, embora o Documento base houvesse rejeitado a prática de classificações das instituições, a própria Lei do SINAES (nº 10.861, de 14 de abril de 2004) acabou fornecendo um argumento para a elaboração de *rankings*, ao prever a escala de cinco níveis para os cursos e para o desempenho dos estudantes no ENADE. Além da nota, o ENADE foi incorporando indicadores que vieram a facilitar a elaboração de *rankings*. Dentre eles, o Indicador de Diferença de Desempenho observado e esperado (IDD, 2006), o Conceito Preliminar de Curso (CPC, 2007), obtido a partir de duas questões do questionário de avaliação discente, e o Índice Geral de Curso (IGC, 2007), que corresponde à média dos conceitos da IES em graduação e pós-graduação (SOBRINHO, 2010, p. 21).

Na observação do caso, foi possível a constatação de que o IGC e os CPC's são insensíveis à realidade do atendimento institucional mesmo naqueles quesitos abordados por seus cálculos estatísticos. Apesar do discurso apresentado nas Notas Técnicas sobre a intenção de se levar em conta aspectos subjetivos, as estatísticas construídas para esse fim são frágeis e se sustentam em considerações unilaterais para apreciar aspectos de infraestrutura e organização didático-pedagógica. O sistema adotou uma concepção impropria, inclusive, tendo em vista a gama de informações disponíveis em bases de dados oficiais, e não assumiu uma percepção global a partir da ótica de diversos atores. Ao invés, utilizou apenas três perguntas dispersas em um extenso questionário aplicado aos alunos durante as provas do ENADE com a pretensão de levantar e sistematizar aspectos qualitativos da oferta, dando a eles um tratamento objetivo e combinando-o com outros dados quantitativos (quantidades de

docentes, matrículas, titulação, entre outros). Burlamaqui (2008) se refere a essa estratégia e explica:

Naturalmente, informações subjetivas sugerem análises mais trabalhosas; entretanto, é possível levantar e sistematizar essas informações de modo mais objetivo. Nesse sentido, a percepção dos atores a respeito do processo poderia fomentar índices, por exemplo, quanto à satisfação acadêmica em relação aos cursos (há a possibilidade de agregar informações de vários atores, o que resulta em um índice que reflete a percepção geral). Assim, a informação subjetiva pode-se transformar em um indicador quantitativo (2008, p. 5).

O observado, no caso da UFJF, mostrou quão frágil é a estratégia construída para essa conversão, uma vez que não foi capaz de identificar evoluções significativas alcançadas pelo atendimento institucional, o que não é de se estranhar, tendo em vista a contradição entre um modelo simplista e a abrangência do escopo atendido por instituições de ensino dessa natureza. Da mesma forma que não deu conta de apreciar os resultados significativos e concretos das políticas institucionais, também pode não ter sido capaz de enxergar as fragilidades que a ameaçam. Kipnis e Burlamaqui argumentam que:

que é preciso cuidado com a utilização de indicadores que sejam condicionantes, uma vez que as características e os potenciais das instituições são diferenciados; não se pode exigir necessariamente as mesmas coisas de cada uma delas. Para eles, devem-se evitar avaliações reducionistas (baseadas em poucos critérios e centralizadoras) (KIPNIS e BURLAMAQUI, 2008, p. 146).

Por outro lado, a impropriedade da estratégia de conversão não se resumiu à abordagem reduzida, mas, no caso da UFJF, restou agravada, uma vez que os dados subjetivos e objetivos disponíveis em sistemas oficiais estão exaustivamente validados e dão conta de maior abrangência e melhor detalhamento, sendo mais adequados às estratégias de acompanhamento da eficiência das Universidades Federais.

A proposta implícita no método concebido, que associa a avaliação de processos (infraestrutura, condições do corpo docente) e produto (desempenho), visando permitir a compreensão da eficiência e eficácia institucionais, desconsiderou que realidades diferenciadas e contextos heterogêneos, como é o caso do sistema federal de ensino superior⁹⁶, não podem ser eficientemente comparados tão facilmente através de parâmetros e indicadores, sem que se leve em conta a diversidade de variáveis possíveis, conforme afirmam Tramontin (1996), Durham (1998), Dourado (2002), Martins (2000).

⁹⁶ Vide Quadro 3.

O fato de a concepção metodológica dos indicadores ter desprezado aspectos relevantes da relação complexa processo/produto como, por exemplo, taxas de evasão, retenção, ociosidade de vagas, investimentos institucionais para a consolidação das políticas inclusivas na educação superior, envolvimento dos discentes em atividades de pesquisa e de extensão e políticas de apoio estudantil, confirmaram sua proposta reducionista. Essa proposta se mostrou incapaz de alcançar enfoques importantes, seja para sob o ponto de vista acadêmico como social do ensino superior. Seria necessária uma maior flexibilidade para os procedimentos de responsabilização a fim de que sejam adequadamente aplicados às realidades complexas e heterogêneas. Essa limitação conceitual e operacional do sistema parece relevante quando a proposta é avaliar a regularidade e a qualidade na atuação de uma universidade federal, tendo em vista, inclusive os desafios inerentes à missão de conciliar o atendimento do ensino superior com políticas públicas efetivas de atendimento social e de inclusão.

A opção pela supervalorização do CPC e IGC desvirtuou a proposta da CEA (LIMANA, 2008), segundo a qual os cursos seriam avaliados no âmbito do processo global de avaliação das instituições, porque o indicador de qualidade da instituição restou muito influenciado pelo conjunto dos resultados isolados de seus cursos. Para Belloni,

A avaliação do sistema de educação superior não deve ter como meta oferecer rankings ou classificações. É meta pobre ou insuficiente, por duas razões. Primeiro, porque a avaliação propriamente dita é mais ampla e oferece mais subsídios para a melhoria do sistema e para a tomada de decisão. Segundo, porque as especificidades e as características institucionais e regionais são tão intensas em sua diversidade que a tentativa de utilizar-se de mínimo divisor comum ou de médias significa, de fato, incorrer no equívoco metodológico de tentar comparar elementos e propriedades distintos, portanto não comparáveis. (BELLONI, 1997, p. 9)

Ademais, a forma de divulgação desses indicadores pelo sistema federal de acreditação evidenciou a transposição de uma proposta de responsabilização importada da *U.S. News and World Report*, que atende a uma realidade mais homogênea que a nacional, que é heterogênea, além de não se atentar para a “complexidade da vida das instituições acadêmicas” (RISTOFF, 1997, p. 61). Dessa forma, o sistema de acreditação vigente pareceu reviver, consideradas as características apresentadas, muitas contradições já vividas pelas políticas de acreditação anteriores e que foram contraindicados pela CEA.

2.3. As Universidades Federais

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 207, concedeu às universidades autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (CF/1988). A LDB, nos artigos 51 a 54, trata de suas especificidades frente às demais formas de organização de instituições de ensino superior. No entanto, as Universidades Federais, ainda gozam da prerrogativa de serem entes estatais característicos da administração pública indireta, ou seja, ficam acrescentadas a sua natureza prerrogativas e responsabilidades diferenciadas devido à sua condição de universidade pública.

Como pessoas jurídicas de direito público, essas entidades fazem parte da administração pública indireta do governo federal (Di Pietro, 2006). São ligadas ao governo federal, por meio de vinculação ao Ministério da Educação (MEC). Suas atividades estão enquadradas na área de competência desse ministério. Suas decisões e ações estão sujeitas a submissões legais, normativas e de mérito a que se sujeitam todas as instâncias da administração pública⁹⁷ (Decreto-Lei 200, 1967).

O aparecimento das universidades públicas no Brasil completa um (1) século em 2012, se considerada como primeira universidade pública a Universidade do Paraná, criada em 1912. A partir daí essa forma e natureza de organização de ensino se consolidou no Brasil. Hoje elas somam cento e uma instituições (101), dentre elas, cinquenta e oito (58) são federais, trinta e oito (38) são estaduais e cinco (5) são municipais (INEP, 2010)⁹⁸.

A configuração da universidade pública como pessoa jurídica de direito público se consolidou na estrutura pública brasileira, principalmente após 1960, quando a forma de gestão burocrática se instalou em função dos reclames pela descentralização das políticas públicas, que permite a lida com sociedades modernas complexas. Essa configuração permitiu ao Estado brasileiro, por meio das Universidades Federais, lançar mão da estratégia de transferir determinadas prerrogativas e responsabilidades da titularidade do atendimento público no nível do ensino superior. Gasparini se refere a esse tipo de instituição como “pessoa jurídica de direito público especialmente criada pelo Estado para esse fim”

⁹⁷ O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, trata nos artigos 4º e 5º, das principais especificidades da administração pública indireta. Suas previsões se aplicam ao caso das Universidades Federais. Ele foi recepcionado pelas constituições federais promulgadas após 1967, portanto, está vigente. Abaixo transcrição parcial do dispositivo: “Art. 4º A Administração Federal compreende: I – [...] II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) [...]”.

⁹⁸ Disponível em <http://www.inep.gov.br/>.

(GASPARINI, 2006, p. 223). Di Pietro diz que elas têm “praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta” (2006, p. 343).

No caso da educação superior, os governos federais brasileiros que se sucederam nas últimas décadas, em menor ou maior grau, sempre têm se utilizado das Universidades Federais para a consecução de sua agenda de políticas públicas, sejam elas nas áreas de ensino superior, pesquisa, extensão, em que são especializadas, ou para contribuir no fomento dos desenvolvimentos científico, tecnológico, econômico e social, em contexto nacional ou de alguma região. A expansão das suas vagas e a criação de novas Universidades Federais, de um modo geral, sempre se deu, predominantemente, em decorrência das agendas políticas dos governos federais e suas pré-disposições para financiar o ensino superior público.

Nos últimos anos, as políticas de governo⁹⁹, especificamente desenvolvidas para essas instituições têm se voltado para a expansão de vagas para o ensino de graduação; o desenvolvimento da pós-graduação e pesquisa científica; o incentivo aos indicadores de produção científica e de titulações docentes; a expansão da educação à distância; a distribuição de bolsas de permanência no ensino superior; a expansão dos quadros efetivos e reestruturação e a ampliação da infraestrutura física.

No entanto, muitas outras políticas de governo voltadas para demandas sociais, de desenvolvimento tecnológico e econômico contam com a colaboração das Universidades Federais. Essas autarquias, portanto, se envolvem com objetivos gerais e regionais diversos, por exemplo: capacitação e formação inicial e continuada de professores da educação básica; formação de profissionais da educação voltada para conteúdos não discriminatórios; desenvolvimento de pesquisas em biodiversidade; aumento de pesquisas em tecnologia; desenvolvimento de incubadoras; difusão e popularização da ciência e o combate ao aumento de áreas desertificadas. Em muitas outras ações se envolvem as Universidades Federais, em favor do interesse público.

A relação entre o MEC e as Universidades Federais se difere da relação entre ele e as empresas educacionais do setor privado. Segundo Di Pietro (2006), Gasparini (2006) e outros juristas especialistas em administração pública, a natureza da relação de descentralização entre a administração pública direta e administração pública indireta, é de outorga. Essa natureza difere em muito da relação de delegação que se dá quando a administração direta transfere apenas a execução de determinada atividade pública, especialmente para a iniciativa

⁹⁹ O Plano Plurianual - PPA de 2008-2011 está disponível no endereço:
http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/PPA%202008-2011/mensagem_presidencial.pdf

privada. Ambos os institutos, no entanto, são iniciativas de descentralização, que foram implementadas, principalmente, após a segunda metade do século XX no Brasil.

A descentralização acontece quando o executivo repassa determinada atribuição ou atividade pública a outras pessoas, sejam elas públicas ou privadas. Esta descentralização pode ocorrer com diferentes nuances quanto às atribuições repassadas. Ela pode se dar com transferência de titularidade e de execução ou só com transferência de execução. A primeira forma de transferência denomina-se outorga e a segunda delegação. De qualquer forma, por essas atividades responde, na medida de sua responsabilidade, pessoa jurídica diferente da originária. Meirelles diz: “o que diversifica a autarquia do Estado são os métodos operacionais de seus serviços, mais especializados e mais flexíveis que os da Administração centralizada” (2002, p. 326). A especialidade é um princípio que, segundo Di Pietro, decorre dos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público e é “concernente à ideia de descentralização administrativa” (2006, p. 72).

Se acompanhada a concepção de Di Pietro (2006), a forma de descentralização que se aplica ao caso das Universidades Federais seria a descentralização administrativa por serviços. Nessa forma de descentralização a universidade federal, quando criada por lei, recebe a titularidade e fica responsável pela execução do atendimento público. Por isso ela não se submeteria a interferências no que toca o exercício de sua especialidade. Prerrogativa essa que, inclusive, segundo alguns especialistas em ensino superior e alguns segmentos acadêmicos nacionais, tem sido desconsiderada pelos procedimentos de responsabilização operados pelo MEC não modalizados adequadamente. Gasparini define o instituto da outorga como “transferência da titularidade e da execução do serviço público da Administração Pública competente para uma pessoa jurídica de direito público especialmente criada pelo Estado para esse fim” (2006, p. 223).

A forma de descentralização que comporta a relação entre o MEC e as instituições privadas é, para muitos autores¹⁰⁰, denominada delegação. Segundo Di Pietro (2006), a forma de descentralização que definiria essa relação de delegação seria a descentralização por colaboração. Ela ocorre quando o ente estatal, no caso o governo federal, repassa apenas a execução do serviço público à pessoa jurídica de direito privado. Nesse caso, ele conserva a titularidade do serviço e pode intervir na prestação conforme lhe parecer adequado.

Di Pietro diz sobre a delegação da atividade pública:

É verdade que muitos particulares também podem exercer atividades de interesse geral; mas há dois aspectos a considerar: um é o fato de raramente

¹⁰⁰ Gasparini (2006), Meirelles (2002), Carvalho Filho (2001).

ser esse seu objetivo primordial, pois o que move o particular é em regra o seu próprio interesse; outro aspecto é o fato de não ser suficiente o **objetivo de interesse público** para caracterizar o serviço público, pois é necessário que a lei atribua esse objetivo ao Estado (2006, p. 101, grifo do autor).

A IES privada, em sua grande maioria, enquanto prestadora de serviços de natureza privada, persegue o lucro como razão lícita para sua atividade econômica, o que lhe é garantido constitucionalmente. O lucro da empresa privada é considerado condição de sua existência, sendo assim, protegido pela garantia da função social da propriedade e da livre concorrência, no artigo 170, incisos III e IV da Constituição Federal de 1988. Dele não se pode eximir, dessa forma, só se pode exigir dela a condição de prestadora de serviços e essa característica rege sua relação com o cliente-aluno. Por isso, mantendo o Estado sua condição de titular da prestação pública, não pode se descuidar de disciplinar e fiscalizar todas as dimensões e condições da prestação do serviço.

Sobre as Universidades Federais, se pode dizer que são entes públicos estatais; que são titulares especializadas no atendimento social regido pelo princípio da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”¹⁰¹; que esse atendimento se constitui finalidade para sua existência; que deve implementá-lo atendendo sempre a uma governança diferenciada¹⁰² que, inclusive está orientada por uma gestão democrática¹⁰³; que essas condições lhes conferem prerrogativas de “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”¹⁰⁴.

As características institucionais dessas entidades devem ter implicações nos procedimentos de responsabilização que sobre elas incidem, uma vez que são diversas as naturezas que compõem a rede federal, as especialidades em que operam os objetivos que as movem e, as amplitudes do atendimento público a que se propõem. Diversas são as relações entre elas e o MEC e diverso deve ser o *modus operandi* adotado para seus controles.

As características das Universidades Federais implicam diretamente a sua relação com o MEC e as características dos controles que incidirão sobre elas. Gasparini se refere à subordinação da administração indireta à administração direta da seguinte forma:

Com tais características, é notório que não se subordinam hierarquicamente à Administração Pública que as criou, embora coloquem-se, naturalmente, sob seu planejamento geral, conforme se infere do disposto no parágrafo único do art. 4º do Decreto-Lei federal n. 200/67 (2006, p. 225).

¹⁰¹ Artigo 207 da CRFB/1988 combinado com artigo 52 da LDB/1996.

¹⁰² Artigo 54 da LDB/1996.

¹⁰³ Parágrafo único e incisos do artigo 53 combinados com artigo 56, todos da LDB/1996.

¹⁰⁴ Artigo 207 da CRFB/1988 combinado com artigo 53 da LDB/1996.

As naturezas e especialidades das Universidades Federais lhes garantem prerrogativas de autonomia, no entanto também as responsabiliza publicamente pelos resultados de suas opções. Essa responsabilização alcança seus agentes e gestores. Em princípio essas características, apesar de não permitirem que o MEC exerça sobre elas controle hierárquico, submetendo suas atuações no que se refere às suas especialidades, asseveram sobre elas mecanismos de controle mais densos se forem consideradas as investigações e auditorias procedidas.

2.4. As estratégias de responsabilização aplicadas ao sistema federal de acreditação

Nesse ponto, é possível o resgate das alegações trazidas no primeiro tópico desse capítulo a respeito do caso apresentado no capítulo primeiro, no que se refere a algumas invasões de autonomia e impropriedades em que incorre o sistema federal de acreditação. Quando a administração pública direta, no caso o MEC, sustentada pelos diplomas legais apresentados ao longo deste trabalho, se propõe a regulamentar, regular e implementar procedimentos de responsabilização que incidam sobre a atuação das Universidades Federais, ela só pode fazê-lo nos limites do controle finalístico, porque não lhe cabe outra forma de subsumir a atuação dessas instâncias descentralizadas.

O caso discutido no capítulo primeiro, demonstrou que sistema federal de acreditação apresentou, efetivamente, muitas similaridades estruturais com as demais formas de controle exercidas sobre as Universidades Federais, como por exemplo, a prestação de contas ao TCU e o PingIFES. Sua estrutura procedimental pareceu muito similar a destes outros sistemas: (1) momentos instrucionais; (2) auditoria para checagem e conferência do que foi instruído em função dos parâmetros de estabelecidos; (3) relatórios conclusivos para fundamentar o deferimento do ato requerido pelo avaliado; (4) protocolo de compromisso para ajustes necessários e (5) sanções aplicáveis aos casos de desatendimentos.

É fácil identificar que esses sistemas, inclusive o de acreditação, atendem a um modelo de responsabilização frente às políticas de descentralização adotadas como forma de governança burocrática em alguns estados modernos ocidentais (PEREIRA, 1996, p. 5). Esse modelo estratégico de controle das descentralizações, como reconhecem Magrone e Tavares, se apresenta:

como forma mais avançada de gerir sistemas públicos complexos em qualquer democracia moderna, principalmente em contextos marcados por grande diversidade, em que a possibilidade de gestão local autônoma torna a operação da política pública potencialmente muito mais eficaz ou simplesmente é a única forma viável (2012, p. 6).

A forma burocrática de controle, surgida na década de 1960, se concentrou no processo e focou, principalmente, a legalidade e a regularidade dos procedimentos e o parcelamento ou setorização estanque de atribuições na estrutura burocrática estatal. A forma de controle adotada pela gestão burocrática pode ser caracterizada como uma forma de responsabilização burocrática (MAGRONE e TAVARES, 2012) e é afeita ao advento do fordismo que prima pelo controle sistemático do processo produtivo. Oliveira, citando

Merton, indica algumas características que se desenvolveram nessa forma de gestão e que acabaram por dar causa à sua ineficiência na gestão pública:

A supervalorização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização-usuário, a formalidade excessiva e a hierarquização das decisões representam disfunções da burocracia (Merton, 1970). Amplamente conhecidas atualmente, elas foram tardiamente observadas na esfera pública devido ao reduzido volume de atribuições dos Estados liberais (2009, p. 58).

O sistema de acreditação também adotou algumas estratégias próprias do gerencialismo, que chegou com o advento do pós-fordismo e trouxe uma proposta mais avançada para os controles da qualidade do processo de produtivo, o acompanhamento de resultados, por isso instituiu as avaliações de desempenho e os indicadores como o IGC e CPC. A implantação da forma de gestão gerencial no âmbito do setor público brasileiro é atribuível a Bresser Pereira, que acompanhou o Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAES DE PAULA, 2005, p. 38). Essa nova forma de gestão reforçou proposta de descentralização iniciada na gestão burocrática, só que contando com poucos níveis hierárquicos. A nova tenência adota núcleos estratégicos para determinadas competências do poder e para o exercício do controle central que se dá, principalmente, *a posteriori*, através de indicadores de resultados e tratamento do cidadão como cliente/usuário. A caracterização da forma de gestão gerencial feita por Pereira foi a seguinte:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (1996, p. 6).

A tendência dos governos brasileiros, após a adoção do modelo gerencial foi de assumir uma postura mais acentuada de desconcentração, ou seja, de fortalecimento de alguns setores da administração direta. Bresser Pereira (1996) se refere a essas instâncias como núcleos estratégicos. É importante registrar que a desconcentração se constitui na distribuição de poderes dentro da mesma esfera administrativa, ou seja, no caso da política de acreditação, dentro do próprio MEC.

A descentralização, que leva o poder central a distribuir funções, privilegiou a criação das agências reguladoras como a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL (1996), a Agência Nacional de Águas - ANA (2000), a Agência Nacional de Petróleo - ANP, (1998), a Agência Nacional de Saúde - ANS (1999), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (1999), entre outras. No caso da política de acreditação, houve o fortalecimento do INEP para implementação dos procedimentos avaliativos. Essa fase também foi marcada pelas privatizações de empresas públicas, como a Vale do Rio Doce, a Siderúrgica Nacional e a tentativa de privatização da Petrobrás, uma vez que a proposta era a implantação do Estado Mínimo e da racionalidade nos investimentos públicos. Foi essa a época do fortalecimento das parcerias público-privadas.

Nessa nova fase da gestão pública foi editada a LDB (1996), que previa “a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (art. 3º, inciso V). O grupo de instituições privadas do sistema federal de ensino superior cresceu exponencialmente uma vez que o governo federal apostou nessa estratégia para a expansão da oferta. A condução dessa estratégia foi delegada ao núcleo estratégico do MEC, no caso, hoje, a SERES.

Essa forma de gestão trouxe consigo a responsabilização por resultados, no entanto não abandonou as estratégias de controle burocrático do processo educacional. Ficaram ambas as estratégias combinadas em uma composição híbrida que afeta sobremaneira a gestão das Universidades Federais. Não somente o sistema de acreditação é conduzido por essa concepção. Também o TCU vem adotando a estratégia de controle do processo e dos resultados. Ele, além de abordar a responsabilização pelo enfoque da legalidade e da regularidade, através do exame das ações vinculadas da gestão, expandiu sua abordagem para alcançar o mérito administrativo das ações empreendidas pelas IFES, ou seja o exame da oportunidade e conveniência (MACHADO, 2004, p. 13). A SESU/MEC, por meio do controle do financiamento que é dispensado as Universidades Federais, adotou essa mesma política de registrar resultados, em favor da racionalidade dos gastos, combinado ao exame de alguns quesitos do processo de oferta. No entanto, apesar de adentrar o mérito das ações institucionais, esses sistemas não se voltaram para a seara das especialidades institucionais, o processo educacional e assim forma detidos pelos limites impostos ao controle finalístico.

Ou seja, os controles necessários à nova proposta de descentralização adotaram uma face híbrida, agregando estratégias das formas de gestão mais recentes: burocrática e de resultados. A SERES, no entanto, além de assimilar esse hibridismo para operacionalizar seu sistema de acreditação, optou pelas estratégias próprias ao controle hierárquico para orientar as ações de responsabilização, uma vez que se voltou primordialmente para o trato com a rede

privada. Aplicando a mesma forma de controle sobre as Universidades Federais, desconsiderou os limites necessários para seu avanço sobre o mérito e adentrou especialidades, sem se dar conta que lhe faltava a estratégia adequada para isso, a proposta formativa.

No caso, as diferenciações que deveriam ter sido observadas no desenho e na implementação dos mecanismos de responsabilização poderiam ter permitido maior adequação à motivação do próprio Estado ao criar as Universidades Federais, que foi o desejo de descentralizar o atendimento destinando prerrogativas específicas e necessárias para que essas entidades, mais próximas e sensíveis às demandas, pudessem desenvolver suas especialidades (MEIRELLES, 2002).

Também, na esteira das práticas de responsabilização aplicadas à educação, o atual sistema federal de acreditação se pautou por algumas estratégias próprias dos sistemas de responsabilização já implantados em outros países, inclusive nos Estados Unidos, como a publicidade de resultados, padrões e procedimentos para sua checagem, comparabilidade e classificação de instituições, reforços negativos e positivos em consequência dos resultados (BROOKE, 2006, p. 378).

Esse sistema, uma vez gerado no âmbito da administração direta, aplicou indistintamente as mesmas estratégias de responsabilização a todo o universo da rede federal de ensino, ignorando que apesar de ser composto, majoritariamente, por instituições privadas, também alcançava realidades distintas. Uma vez que o desenho do sistema não foi capaz de enxergar diferenciações e buscava comparabilidade absoluta, adotou o enfoque uniforme mais adequado à lógica relacional predominante, a da delegação com submissão ao controle hierárquico do MEC.

A opção por não modalizar as ações de acreditação fez com que o desenho e a operacionalidade do sistema desconsiderassem aspectos importantes sobre as Universidades Federais: (1) que elas já tinham sobre si a incidência de outros sistemas de controle de legalidade, regularidade e mérito; (2) suas condições de co-titularidade na oferta do ensino superior e (3) que não cabia controle hierárquico sobre elas, portanto adentrar o mérito de suas especialidades requeria uma abordagem diferenciada.

2.5. Controle finalístico sobre as Universidades Federais

A ação do controle finalístico sobre as Universidades Federais se dá no nível da tutela legal e de mérito. Sua função é garantir que a atividade pública se desenvolva na direção da legalidade e do interesse do Estado e em colaboração com os governos. Para melhor compreensão do controle finalístico é necessário levar-se em conta a dicotomia entre tutela legal e do mérito e algumas definições relevantes.

A tutela legal se volta para o controle de legalidade e de regularidade. Essa foi uma das estratégias encontradas pelo ordenamento político-jurídico nacional para lidar com o déficit de responsabilização (MELO, 2001, p. 5), decorrente da descentralização das funções do Estado. Essa forma de controle, trazida pelo modelo burocrático de gestão pública, permite a fiscalização da operacionalidade. Ela foi complementada pela tutela do mérito que apesar de ser uma forma de controle é limitada pelas prerrogativas discricionárias necessárias ao desempenho das funções da administração pública.

O controle de mérito, por ter que apreciar o desempenho decorrente das prerrogativas de discricionariedade da administração pública, sempre contou com limites tênues para definir seu âmbito de competência. Por isso ele precisou se socorrer de algumas estratégias. Uma dessas, utilizada atualmente, é a mensuração de resultados relativos à eficácia das políticas públicas de interesse do Estado implementadas pelos governos, que deveriam ser acompanhadas pelas instâncias públicas descentralizadas. Essa estratégia para controle do mérito se consolidou, no Brasil, à partir da reforma administrativa que ocorreu no setor público na última década do século XX (PEREIRA, 1996).

No agir da administração pública indireta, da mesma forma que se dá com a administração direta, existem muitos momentos de decisão e de ação que são vinculados às previsões legais e normativas. Nesse âmbito age o controle de legalidade. Assim, as Universidades Federais estão vinculadas ao princípio da legalidade e regularidade em grande parte de suas ações, por isso somente podem agir fazendo o que a lei ou a norma competente ordenam e da forma como lhe é preceituado (DI PIETRO, 2005; GASPARINI, 2006). Por exemplo, uma universidade federal como a UFJF, na condição de ente da administração pública indireta, está sujeita de forma geral a inúmeros diplomas legais, como, por exemplo: a Lei de Licitações¹⁰⁵, ou a Lei do Regime Jurídico Único, que se aplica a seus servidores efetivos¹⁰⁶, ou, ainda, à Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Lei nº 8.666, de 1993.

¹⁰⁶ Lei nº 8.112, de 1990.

No entanto, as Universidades Federais, consideradas sua especialidades, se submetem a leis e normas especializadas para sua área de atuação, seja enquanto instituições de ensino superior, enquanto instituições públicas ou enquanto universidades. Como visto no capítulo anterior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e a Lei 10.861 (2004) são diplomas legais que as submetem de forma especial.

No âmbito do controle de regularidade e legalidade, agem sobre as Universidades Federais: o MEC, através da SESU e da SERES, na condição de instâncias dedicadas às políticas públicas em educação; a CGU, na condição de instância de auditoria da administração direta e indireta federal e o TCU, na condição de instância de “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade”¹⁰⁸.

Existem os momentos em que a gestão pública age de acordo com sua discricionariedade. Gasparini diz que o “controle de mérito é o que se preordena a verificar a conformação, ou não, da atuação administrativa com a conveniência, a oportunidade e a eficiência da própria atuação administrativa” (2006, p. 532). O controle de mérito está sempre na iminência de esbarrar nos limites da autonomia institucional, uma vez que essa autonomia é decorrente da especialidade no atendimento público e não existe sobre ela ação de controle hierárquico. O controle de mérito, lembrando o que disse Gasparini (2006), deve se limitar ao atendimento do planejamento geral das políticas públicas do MEC. Ela se pauta pelo exame da conveniência, oportunidade e eficácia, mais especificamente, por princípios como da proporcionalidade e racionalidade dos gastos públicos. Não é possível para esse controle adentrar os aspectos didático-pedagógicos a partir de uma abordagem somativa, mas apenas formativa, que neste caso deixa de ser estratégia de controle para ser estratégia de acompanhamento. A CEA, em 2003, já alertava para a necessidade de superação dessa tendência.

As avaliações somativas, os mecanismos de controle, regulação e fiscalização e a prestação de contas têm tido presença muito mais forte que as avaliações formativas, participativas, voltadas aos processos, às diversidades identitárias e à complexidade das instituições (CEA, 2003, p. 11).

As agendas das políticas públicas em educação superior, promovidas pelos governos através de seus programas finalísticos, são hoje pauta relevante para o controle de mérito. No

¹⁰⁷ Lei nº 102, de 2000.

¹⁰⁸ Descrição disponível no endereço:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia

entanto, registre-se que nem todo o controle de mérito é esgotado pelo controle finalístico, em razão da não submissão hierárquica das Universidades Federais aos governos. Hoje, o controle de mérito da SESU/MEC e do TCU, por exemplo, sobre essas instituições de dá através dos Indicadores de Gestão, através dos indicadores eleitos pelo SIMEC ou através do acompanhamento de metas físicas estabelecidas pela Lei Orçamentária Anual. São eles indicadores de resultados que, complementados com apreciações qualitativas, permitem o controle do mérito sem adentrarem as especialidades da gestão acadêmica. A complementação do controle de mérito se dá no nível da autotutela institucional, que é operada pelas colegialidades, representações e interações políticas internas e externas que se entrelaçam no âmbito institucional.

Por outro lado, se considerados os aspectos abordados pelo o sistema de acreditação, ele se sobrepõe aos demais sistemas de controles finalísticos que incidem sobre as Universidades Federais. No controle de legalidade e regularidade, muitos de seus quesitos repetem abordagens já tratadas nos demais sistemas de controle, como visto no caso da UFJF. No controle do mérito, em muitos momentos se insinua sobre as autonomias institucionais uma vez que escolheu uma abordagem somativa e foi pensado para interagir com a rede privada que ele submente sob uma perspectiva hierárquica. Esses outros controles, pelo fato de terem sido concebidos de forma mais afinada com as naturezas e especialidades das Universidades Federais são, inclusive, mais cautelosos quanto à instrução requerida, ao mesmo tempo em que oferecem à sociedade resultados mais completos e abrangentes e que estão ajustados às realidades observadas.

Como se pôde observar no caso apresentado, os demais procedimentos de responsabilização incidentes sobre a UFJF demonstraram maior eficiência e eficácia, uma vez que deram conta de acompanhar as evoluções institucionais no que se refere à gestão e à oferta desde o ano de 2005, através de metas e indicadores criados pelas políticas públicas, enquanto que os indicadores do sistema federal de acreditação somente permitem o acompanhamento desde 2008. Este último, além de incorrer em impropriedades, uma vez que não dá conta de oportunizar efetivo proveito para a atividade fim institucional ainda, naquilo em que ele é específico, apresenta uma abordagem regulatória e avaliativa imprópria.

2.5.1. Controle de regularidade

Após a expansão do ensino superior no Brasil, considerada inclusive a forma como ela se deu, com a ampliação e diversificação da oferta na rede privada de ensino superior, é compreensível que houvesse preocupação com a orientação e controle por meio de

procedimentos de responsabilização. Inclusive, conforme comentado neste trabalho, essa providência talvez tenha se dado tardiamente. No entanto, era de se esperar que, tendo em vista a heterogeneidade da rede federal de ensino superior, esse sistema haveria de contemplar enfoques diferenciados, o que não ocorreu. Sendo assim, os limites para o controle de legalidade e regularidade por parte do MEC/SERES e INEP, restaram inadequados frente às especialidades, especificidades e as prerrogativas de autonomia das Universidades Federais, uma vez que elas não dependem de outras instâncias para suprir suas vontades institucionais.

Os controles de legalidade e regularidade, operados pelo sistema federal de acreditação investigam: se cursos e instituições estão devidamente autorizados; se foram atendidos os ciclos avaliativos para protocolo de processos; se a instituição encaminhou seus alunos para o ENADE; se existe acessibilidade física e oferta de LIBRAS; se as instalações dos cursos são servidas pelos quesitos necessários à acessibilidade física; se as porcentagens de titulação e regime do corpo docente estão atendidas; se existe NDE e como está constituído; se estão cumpridas as diretrizes e cargas horárias previstas pelo CNE; se existe estágio supervisionado ou Trabalho de Conclusão quando obrigatórios. Alguns desses aspectos, conforme já demonstrado no Quadro 14, dispensariam nova instrução porque já estão informados a outros sistemas de controle, mas a incidência do controle de legalidade e regularidade sobre eles, no caso das Universidades Federais, não invade prerrogativas institucionais. A abordagem de outros aspectos como quesitos de regularidade, no entanto, é questionável quando se trata das Universidades Federais.

O alvo da discussão que se desenvolverá a seguir se atém ao exame do controle de regularidade que orienta análises processuais e avaliações. Esse controle se pauta pelas diretrizes e resoluções do CNE, portarias e resoluções do MEC e da CONAES. O Decreto nº 5.773 (2006) se dispôs a organizar e distribuir as atribuições para o exercício desse poder de regular e controlar a eficiência e os resultados da oferta de ensino superior. Dessa forma os instrumentos normativos produzidos pelas instâncias acima relacionadas são norams que têm o propósito de regular a oferta, mas no caso das Universidades Federais, necessitariam estar ponderados com sua especialidade e autonomia de forma a não invadir a seara da autoregulação. Sobre a necessidade de adequabilidade da função regulatória a diferentes naturezas, a CEA se posicionou da seguinte forma:

A função regulatória, conquanto visando criterioso ordenamento e desenvolvimento do conjunto de instituições de educação superior, não prescinde de atenção a cada qual. Faz-se com a explicitação de princípios e normas, atinentes a instituições públicas e a instituições privadas, e com a ação político-administrativa de governo (2003, p. 92).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁰⁹ afirma que existe confusão em “assemelhar a **regulação à regulamentação**¹¹⁰” (MOREIRA NETO, 2008, p. 2, grifos do autor) e que esses institutos são diferenciados. Tanto regulamentação como regulação são decorrentes do poder normativo descentralizado e delimitado constitucionalmente e legalmente às instâncias da administração pública direta e indireta e são atos secundários, ao passo que as leis são atos normativos primários e têm sua fonte direta nos preceitos constitucionais.

Existe distinção entre os escopos de regulamentação e de regulação e, são diversas as competências. A regulamentação é ato privativo do Chefe do Executivo que complementa as leis e permite sua efetiva execução, portanto é norma de conteúdo amplo (MOREIRA NETO, 2008, p. 2-3). Sendo assim, o Decreto nº 5.773 (2006) é ato regulamentar.

Sobre a regulação, Moreira Neto diz que se trata de “função administrativa” de “**deslegalização**¹¹¹ para tratar de matérias de natureza técnica, possibilitando o desenvolvimento de uma nova ordem de atos administrativos normativos;” (2008, p. 1, grifo do autor). Bobbio as classifica como “normas de organização” e fala delas como “normas técnicas, cuja força deriva da relação meio-fim” (2007, p. 43-44). Desta forma, atos como, por exemplo, portarias normativas, diretrizes do CNE, resoluções da CONAES, são atos secundários de regulação, mas que exprimem um comando do titular do atendimento específico de determinada função desconcentrada ou descentralizada.

Como argumenta o autor, a competência das agências vai se ampliando bastante quando se trata de conferir especialização que atenda às diversidades próprias das realidades sociais, institucionais e técnicas com que lidam no contexto nacional e internacional.

Abertas essas vias, em segundo lugar, faz-se necessário dotar o Estado dos **instrumentos** adequados para bem trilhá-las, arrolando-se, entre outros, os novos tipos de pactos, como os acordos e contratos, as inovativas formas de interação com a sociedade, as normas com hierarquia e escopos diferenciados e as instituições dispostas em rede (MOREIRA NETO, 2008, s/p, grifo do autor).

Desse modo, a importância da regulação em nosso ordenamento se dá, exatamente, pela sua ampla capacidade de acompanhar as abordagens multifacetadas que precisam estar contempladas pelas instâncias públicas responsáveis por determinada área de gestão ou função a ser desempenhada. Essa ferramenta permite a melhor aplicação da lei e até do

¹⁰⁹ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, doutor em direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pós-graduado em direito administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, professor de direito administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mendes.

¹¹⁰ Grifos do autor.

¹¹¹ Grifos do autor.

regulamento em favor do atendimento público especializado. Atende à estratégia de conferir maleabilidade aos setores da administração direta e indireta e se faz cada vez mais necessária para a eficiente execução das políticas públicas. Assim, a autonomia que o instituto da regulação permite, principalmente, às instâncias da administração indireta, que funcionam como agências de atendimento ao destinatário ou beneficiário final, lhes confere capacidade para acompanhar realidades altamente mutantes e diferenciadas.

Enquanto a velha democracia formal do sufrágio havia servido apenas para **escolha dos governantes**, ou seja, para sua investidura no poder e, por isso, propiciando uma democracia apenas limitada à escolha de pessoas, a democracia material passou a levar suas exigências mais alto e mais longe, para sufragar a **escolha de objetivos políticos** definidos. Não era suficiente, assim, uma **legitimidade** limitada ao mero **acesso ao poder**, mas se fazia necessário estendê-la às condições de **exercício do poder** e, mais do que isso, estendida aos **resultados** de seu emprego (MOREIRA NETO, 2008, s/p, grifo do autor).

Tanto as instâncias da administração direta, como o MEC/SERES e o INEP, como as da administração indireta, como as Universidades Federais, possuem prerrogativas e competências distintas para regular no âmbito do exercício da função que o Estado lhes destinou. Cabe a essas instâncias diligência no atendimento de suas funções e discernimento para as fronteiras de suas prerrogativas e especialidades. Essa compreensão é estratégica e necessária para que a rede de interações desenhada pelo constituinte para a estrutura da administração pública nacional alcance a eficiência e eficácia necessárias e as funções sejam adequadamente desempenhadas. Tendo em vista os limites da discricionariedade de cada instância envolvida, os excessos esbaram na ilegitimidade e, conseqüentemente, desvirtuam a finalidade do instituto da regulação. Esse é um embate que parece permear as relações entre a SERES/MEC, o INEP e as Universidades Federais.

A jornada histórica e social das Universidades Federais até aqui, somadas às suas prerrogativas, aos princípios e às finalidades que perseguem, à densidade que já se constata na atuação de seus colegiados e às dinâmicas políticas que se entrelaçam em seu seio, validam especialidades e legitimam os espaços discricionários que se fazem necessários para a construção de sua própria regulação técnica, didática e pedagógica. Moreira Neto se refere a essa margem de autonomia autorreguladora como

espaço decisório técnico que deverá ser preenchido com decisões que necessariamente devam obedecer a regras científica e tecnologicamente experimentadas e assentadas, para que atinjam os resultados visados e sejam eficientes (2008, p. 5).

Construções normativas externas, que se estendem impositivamente, avançam indevidamente sobre as autonomias institucionais. Foi possível observar-se, pelo relato apresentado, que a proposta e a operacionalidade do sistema federal de acreditação têm demonstrado algumas impropriedades dessa ordem. A imposição do NDE foi caso típico dessa invasão. A conformação a regulamentos inflexíveis construídos fora dos muros da academia e autorreferenciados apenas nas concepções de setores centrais ameaça o fazer pedagógico das Universidades Federais.

A imposição para que as práticas acadêmicas se pautem pelas diretrizes do CNE e pelas resoluções da CONAES, por exemplo, sem que se observe qualquer ponderação, pode levar a reducionismos, desprezando a dimensão acadêmica da formação de nível superior (FRANCO, LIBÂNEO e PIMENTA, 2007), ou ameaçar a formação profissional por aligeiramento ou fragmentação (FREITAS, 1999). Uma vez que a administração central do MEC/SERES ou o INEP e, ainda, as instâncias assessoras do Ministro, como o CNE e a CONAES, se voltam para a problemática que se apresenta em vista dos novos contextos e tendências de privatização, globalização e redução de financiamentos (BAGNATO, 2006), podem se pautar por uma limitada capacidade de problematização, que é própria de quem está distante da interação imediata com o público demandante.

Moreira Neto (2008) enfatiza que a autorregulação é espécie própria do instituto da regulação e tem função orientadora e aplicadora da lei para acompanhar melhor o dinamismo da sociedade. Dessa forma a autorregulação institucional das Universidades Federais, que como visto, inclusive, no caso da UFJF, acompanha a deliberação de seus colegiados e goza de legitimidade se contrapõe a diversos dispositivos externos. Enquanto balizamento institucional, a autorregulação se constitui uma conquista da comunidade acadêmica que, através da representatividade, pode participar e trazer encaminhamentos para as arenas formais que definem as agendas institucionais. Na medida em que as representações dos diversos segmentos acadêmicos e da comunidade regional conquistam espaço, seja através de participações formais ou informais, intensifica-se a densidade política que permite a atualidade do processo educacional e a sintonia da vontade institucional, traduzida em sua autorregulação, com os contextos socioeconômicos e históricos.

Existem, sem dúvida, padrões e soluções que podem ser aplicados de forma geral e a favor da coesão de políticas e ações do Estado ou dos governos, mas eles não podem ser construídos de forma absolutamente centralizada, desconsiderando a necessidade de negociação com os segmentos e instituições envolvidas no processo educacional. Seria necessário considerar-se que eles subordinam variadas realidades socioeconômicas, contextos

culturais diferenciados e um sistema federal de ensino superior heterogêneo. Não obstante, existem naturezas institucionais e conjunturas sociais díspares que não podem se conformar a determinadas imposições uniformes. Por isso as políticas de regulação não devem se voltar, predominantemente para uma estratégia de comparabilidade e de excessivo controle, uma vez que dessa forma ficam comprometidas a finalidade desejada.

2.5.2. Controle de mérito

A discricionariedade na gestão de uma universidade pública se dá em razão da necessidade de adequar aos limites da sua função pública os juízos especializados e tornar suas decisões coerentes com os objetivos e as finalidades de suas atuações, considerado o leque de variáveis e conjunturas que se apresentam e se sucedem na vida e rotina institucionais e no seu entorno. As pretensões de parametrização do sistema federal de acreditação têm tendido a desconsiderar essa discricionariedade.

As prerrogativas discricionárias das Universidades Federais têm por finalidade a concretização dos princípios da supremacia do interesse público, da especialidade, da continuidade e da eficiência¹¹², uma vez que sua agenda é firmada a partir de uma gestão política colegiada e representativa. Inclusive não se pode perder de vista a densidade política própria dos espaços comunitários nas Universidades Federais tendem a ceder à relevância das suas realidades regionais. Na verdade esse é um limite que deve pautar o controle de mérito externo.

As avaliações externas e os indicadores de qualidade utilizados pelo sistema federal de acreditação poderiam ser considerados, em sua incidência sobre as Universidades Federais como mecanismos de controle de mérito. O controle de mérito exercido externamente sobre essas instituições não pode ser indiferente ao respeito à vontade e às realidades institucionais. Essa premissa justificaria plenamente a necessidade de que as avaliações externas valorizem os processos autoavaliativos.

Estratégias que se revelam bem sucedidas em determinados contextos institucionais podem não se aplicar a outros. A heterogeneidade do sistema federal recomenda prudência para a tendência que se apresenta em favor da comparabilidade como estratégia para a implementação de políticas de responsabilização. O não atendimento de algum padrão ou a não aplicabilidade de alguma ferramenta por determinada instituição não significa que seus resultados finais sejam negativos. Por outro lado, resultados negativos e positivos dependem

¹¹² Os administrativistas elencam diversos princípios que devem nortear a administração pública, dentre eles, existem os mais citados, como o da presunção de legitimidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade administrativa, da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica, da publicidade, da motivação, etc.

do referencial utilizado. A inovação constante do processo educacional em uma Universidade Federal pressupõe liberdade de escolha para adotar ou rejeitar determinado modelo em função de construção diversa a partir de experiências e decisões comunitárias.

É importante registrar que o constituinte de 1988 se preocupou em garantir a combinação da autonomia didático-científica, administrativa e financeira, com fundamento em prerrogativas próprias da natureza das Universidades Federais, que são pessoas jurídicas de direito público da administração indireta. Ferraz (1999) defende que essa autonomia universitária goza de intangibilidade e que deve ser respeitada por normas de hierarquia inferior, como norma de efeito pleno. Essa condição de existência e atuação das Universidades Federais mitiga as pretensões de controle de mérito do MEC e do INEP de forma absoluta como se pudessem se sobrepor a suas vontades institucionais. O controle de mérito deve ser modalizado através de acompanhamento e propostas formativas, evitando assim que algumas normas de controle das dimensões da oferta e do processo educacional não incidam em desatendimento dos dispositivos legais e constitucionais.

Essa modalização alcançaria os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP¹¹³, os comandos e interpretações estabelecidos pela SERES¹¹⁴ e homologados pelo Ministro da Educação¹¹⁵, as Portarias e Resoluções da CONAES¹¹⁶ e até mesmo as diretrizes do CNE. Hely Lopes Meirelles preceitua: “a vigente Constituição Federal atribui às autarquias educacionais (art. 207) a mais ampla autonomia didático-científica, administrativa” (2002, p.147). Essa autonomia sob o enfoque do controle de mérito estaria endossada pela própria LDB (1996) quando define que (art. 53)

Para garantir a autonomia didático-científica das universidades caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis sobre: I- criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II- ampliação e diminuição de vagas; III- elaboração de programação dos cursos; IV- contratação e dispensa de professores; [...].

Ainda, quanto à autonomia didático-científica registre-se a argumentação de Ferraz:

A autonomia didático-científica constitui atividade-fim da universidade. A autonomia didática, como atividade-fim da universidade relaciona-se, fundamentalmente, com a competência da universidade para definir o conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão (1999,p. 11).

¹¹³ Artigo 7º, incisos IV e V, do Decreto nº 5.773 (2006).

¹¹⁴ Artigo 5º, parágrafo 2º, incisos III, IV e V, do Decreto nº 5.773(2006).

¹¹⁵ Artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 5.773(2006).

¹¹⁶ Artigo 8º, inciso II, do Decreto nº 5.773(2006).

É no âmbito discricionário de uma universidade que se constrói politicamente a vontade institucional e é nele que se exerce a gestão politicamente compartilhada com a comunidade acadêmica. Não obstante, nesse espaço, é que se constrói o projeto pedagógico institucional, as interações entre ensino, pesquisa e extensão que afetam e influenciam o desenvolvimento humano, social, econômico, científico e tecnológico da região do entorno institucional e se consuma na própria missão pública de uma universidade federal.

A autonomia universitária é uma garantia de que a educação superior no Brasil esteja a serviço da sociedade, impedindo que ela fique exclusivamente ao sabor de políticas de governos que podem se mostrar lacunosas ou fragmentadas, se construídas de forma estanque ou apartada das realidades verificadas. Ela deve servir ao Estado e à sociedade, mesmo quando os governos se descolam dos interesses e melhores rumos definidos por aqueles. Sendo assim, essa não é uma pauta menor da discussão no âmbito da educação superior no Brasil. O fato de não estar desenvolvida regulamentação específica que trate da autonomia das Universidades Federais, não afasta a força de sua existência, enquanto legado do constituinte de 1988.

Os limites de conveniência, oportunidade e eficiência pelos quais a discricionariedade das Universidades Federais está limitada, são imposições internas e externas. Internamente, eles ocorrem em razão da gestão participativa que alcança mais ênfase na medida em que as participações políticas se fortalecem nas colegialidades. Esse fortalecimento é adequado a proposta atual de gestão pública “societal” (PAES DE PAULA, 2005).

Na medida em que colegiados e representações ganham espaço de participação nas arenas de deliberação institucionais e têm suas dinâmicas de autoavaliação valorizadas, as opções e decisões da gestão ganham legitimidade, sejam relativamente aos aspectos pedagógicos, ou estabelecendo estratégias de integração entre ensino, pesquisa e extensão, ou mesmo definindo o melhor uso para os financiamentos. Uma vez que existam processos eletivos e uma consolidação da interação entre a gestão e os colegiados no âmbito das Universidades Federais, o controle político participativo se efetivará gradativamente e o controle do mérito externo se completa através da autotutela.

Construções participativas, sem dúvida, abrem espaço para o enfrentamento de questões sobre as quais os governos podem não estar dispostos, em princípio, a discutir. Por isso devem existir limites para o escopo das avaliações externas e a comunidade acadêmica deve se apropriar legitimamente de suas prerrogativas. Elas se constituem como freios ao controle externo do mérito que é operado pelo sistema federal de acreditação que incide indistintamente sobre as autarquias educacionais. A partir desse contraponto, a comunidade

pode construir argumentações e outras estratégias de resistência ao reducionismo e à modelagem que lhe são impostos.

2.6. Autotutela

A autonomia de uma universidade federal se efetiva por sua autotutela que, ao mesmo tempo, lhe garante a prerrogativa da titularidade e do compromisso com o atendimento do direito social. Para Ranieri

a autonomia universitária é uma garantia institucional que confere exequibilidade ao direito à educação superior, e que, portanto, se insere obliquamente no sistema de direitos humanos assegurado pelo Estado Democrático de direito, na forma do art. 1º da Constituição Federal (1997, p. 38).

A autotutela se efetiva, principalmente, por meio da autoavaliação e da autorregulação, que se articulam no ambiente universitário. Seus resultados e produtos compõem o referencial de regularidade e mérito que orienta a vida institucional e se combina ao Plano de Desenvolvimento Institucional e ao Projeto Pedagógico Institucional. Esse referencial interno deve interagir com os mecanismos de responsabilização externa, na medida dos limites estabelecidos pelo ordenamento político-jurídico-administrativo e pelo interesse social. Essa interação só poderá se dar adequadamente se a perspectiva do controle externo atender a uma orientação formativa. O equilíbrio dessa interação será requisito de legitimidade tanto externa como internamente. A CEA apresenta essa dinâmica em sua proposta:

O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autoregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas (2003, p. 61).

Como a responsabilidade de uma universidade federal vai além da formação profissional e acadêmica mas almeja o desenvolvimento social como um todo, os desafios postos para ela precisam ser alvo da autotutela (Belloni, 1997). Por outro lado, a instituição é resultado da integração de todas as suas partes - os diversos segmentos institucionais - que serão, ao mesmo tempo, agentes e sujeitos do processo de autoconhecimento e de retomada constante frente aos seus referenciais, às suas expectativas e às demandas sociais.

A autotutela permite o processo de condução formal da instituição que resulta na produção de sua autorregulação. Construída a partir de resoluções coletivas, essa produção normativa serve ao exercício da autonomia institucional nos âmbitos didático, pedagógico,

científico, organizacional e financeiro. Enquanto produção institucional ela pode se contrapor à proposta reducionista e fiscalizadora adotada pelo sistema federal de acreditação. Ainda, para Ranieri,

apenas a autonomia constitucionalmente assegurada lhes resguarda o núcleo essencial (ensino, pesquisa e extensão) do uso político por parte do Poder Executivo, e das intervenções limitativas e centralizadoras do legislador ordinário, sob pena de serem jogadas na vala comum da burocracia estatal, retirada a sua especificidade formal na administração direta (1997, p. 46).

Ranieri (1997, p. 41), ao se referir à capacidade de autorregulação das universidades públicas, considera que “a normas que edita – estatutos, regimentos e resoluções – são imperativas em suas órbitas de incidência”.

Enquanto construção formal, a autorregulação é expressão legítima da vontade institucional naquilo que lhe cabe de autonomia e pode ser contraposta à regulação externa, tanto no âmbito processual administrativo, como frente ao sistema jurídico-normativo nacional. Assim a vontade política institucional é oponível em favor da conformação da atuação da administração pública direta aos limites da legalidade e de suas competências constitucionalmente distribuídas.

A autoavaliação, que também é prerrogativa da autotutela, será resultado da reflexão contínua da comunidade acadêmica sobre suas propostas, expectativas e realizações. Sua condução expressaria a composição das óticas de seus segmentos, a partir da realidade socioeconômica atendida. Esse processo se concretiza a cada dia, na medida em que a comunidade acadêmica vai consolidando sua percepção de si mesma e de seus caminhos, enquanto instituição.

Belloni coloca que a avaliação tem dois objetivos básicos: “autoconhecimento e tomada de decisão”. Seus objetivos se voltam para dar respostas para os seus compromissos em favor da reconstrução do espaço social. Enumerando alguns dos desafios que poderiam ser postos como compromissos para o processo de autoavaliação institucional, ela cita: inclusão; preservação das culturas locais e nacionais; associação do perfil do egresso e do projeto de curso à competência profissional ou acadêmica e à ética; interlocução apropriada com a sociedade através de atividades extensão; associação das discussões sobre temas transversais (1997, p. 7).

Enquanto requisito próprio a autotutela, a autoavaliação é prerrogativa da autonomia institucional e serve ao resgate da sua identidade social. Para Ranieri no

Brasil, para as universidades públicas criadas e mantidas pelo Estado, a autonomia prevista no art. 207 da CF tem a mesma significação: confirmam-lhes o compromisso social, além de constituir uma garantia da própria instituição universitária (1997, p. 40).

O processo de reflexão que produz essa autoavaliação pode estar formalizado ou não. É preciso considerar-se que uma universidade federal compreende um universo heterogêneo de atores e segmentos, diferentes dinâmicas, objetivos, limitações, demandas e potencialidades setoriais que influenciam no desenvolvimento do processo autoavaliativo.

Belloni (1997) acredita que alunos e professores, por exemplo, estão sempre lidando com procedimentos avaliativos formais e informais, e Sobrinho (1997, p. 20) diz que “múltiplas formas particulares de avaliação fazem parte do cotidiano de qualquer universidade” e que

de todas as instituições sociais e com funções públicas – a função de formação é inegavelmente pública – a universidade é talvez a mais afeita à avaliação, ainda que não necessariamente o faça de uma forma global e integrada como se propõe ser a avaliação institucional.” (SOBRINHO, 1997, p. 20).

Conhecer como se dá a dinâmica da autoavaliação nos diversos setores institucionais, talvez possa apontar caminhos para a condução do processo global a ser implementado institucionalmente. Para Sobrinho a comunidade de uma universidade federal é “aberta, por isso nela vigoram divergências e contradições, embora sempre seja possível encontrar os acordos essenciais quanto aos objetivos finais de seus diferenciados trabalhos de formação e produção de conhecimentos” (1997, p. 21).

O resgate da identidade institucional através da autoavaliação, não significa que a universidade deva se fechar em si mesma, mas, ao contrário, abrir-se para sua missão social e nacional. Para isso ela precisa se conhecer.

Por isso, a universidade não pode abrir mão de sua prerrogativa de ser a titular da avaliação institucional, não no sentido de ela se fechar em seu mundo próprio e recusar olhares externos, mas para garantir que a avaliação seja um instrumento que a ajude a melhor cumprir as missões que a sociedade historicamente lhe confia, e não como fator de dispersão de sua essência (SOBRINHO, 1997, p. 25).

Os resultados das autoavaliações podem auxiliar a gestão, orientar as políticas institucionais e fornecer gatilhos para constantes atualizações da autorregulação. Autoavaliação e autorregulação são expressões da autotutela. Buscar formas de integração entre os processos internos e externos, além de resgatar o respeito pelas autonomias das Universidades Federais, pode significar qualidade efetiva na oferta.

2.7. Síntese dos argumentos expostos

A acreditação do ensino superior federal no Brasil apresenta-se como um desafio necessário que os governos vêm enfrentando desde a década de 1960. Nas duas últimas décadas, a expansão do sistema federal, asseverou os esforços governamentais na implementação de procedimentos de responsabilização que se voltam predominantemente para regular a oferta e garantir qualidade. Alguns deles foram desenhados e operados com a participação dos setores acadêmicos, mas não tiveram continuidade, outros, foram construídos a partir de concepções mais centralizadoras dos governos federais e adotaram estratégias de larga escala em favor da comparabilidade. O atual sistema adotou essa concepção e optou por ferramentas e estratégias de operacionalidade que não estão dando conta de lidar, adequadamente, com a realidade das Universidades Federais.

O que se pôde perceber, a partir das evidências e argumentações elencadas neste trabalho, é que existe uma contradição latente entre o desenho e a operacionalidade do sistema federal de acreditação e a proposta da CEA, que vislumbrava os cuidados e as estratégias que seriam necessários para a lida com a diversidade do sistema federal de ensino superior. A exposição do caso serviu para evidenciar alguns pontos evidentes deste descompasso e demonstrou que existe uma maior preocupação com o controle do que com a proposta de inovação e respeito à autonomia e colegialidade das Universidades Federais. Sendo assim, engenharia do sistema não está dando conta de implementar uma nova lógica de resultados, uma vez que, além de não conseguir lidar com a diversidade, não abre mão do controle excessivo do processo.

O despreparo de alguns analistas, avaliadores e integrantes da CTAA no exercício de interpretação e aplicação dos dispositivos normativos, resultou em juízos fragmentados ou equivocados em relação à realidade observada na UFJF. Esses fatos se somaram a outras evidências de limitações na operacionalidade do sistema. Por vezes as instâncias executoras tomaram para si a prerrogativa de estabelecer padrões indevidamente, superpondo suas concepções até mesmo aos preceitos legais e regulatórios. Os indicadores construídos não se mostraram sensíveis a aspectos importantes do processo educacional e da atuação institucional.

A UFJF, na tentativa de atender diversas imposições externas e consolidar algumas novas rotinas, concentrou esforços que foram desviados do atendimento das demandas captadas internamente, inclusive nas autoavaliações de cursos e isso contribui negativamente com um processo de desenvolvimento da cultura de autoavaliação. Por outro lado, as

tentativas de conformar as rotinas institucionais em razão de algumas demandas causaram constrangimento aos setores acadêmicos, uma vez que essa conformação desrespeitava as estratégias internas previstas para o processo político-decisório. Essas demandas foram sentidas como desrespeitosas às autonomias colegiadas.

Outra característica observada foi o retrabalho institucional necessário para atender instruções e comprovações que já haviam sido produzidas para outros sistemas, que operam o controle finalístico no âmbito da UFJF. Sobre isso, os coordenadores se disseram onerados por procedimentos burocráticos que em nada contribuíram para a atividade-fim da instituição o que os desmotivou para exercício da função de coordenação pedagógica.

Apesar da heterogeneidade do sistema federal de ensino superior, a complexidade e diversidade da realidade socioeconômica nacional e outros desafios que se colocam para o ensino superior, a acreditação está orientada por uma lógica de uniformização da oferta. Não foram assumido, em seu desenho e em sua operacionalização, as expectativas da CEA e as demandas dos setores acadêmicos para as políticas de avaliação. Sendo assim o sistema inaugurado em 2004, não deu conta de superar a orientação que já vinha conduzindo os sistemas que o antecederam e esbarrou nas mesmas limitações. Na verdade, houve um claro rompimento entre o que foi proposto pela CEA, uma vez que ela privilegiou em sua proposta as contribuições dos segmentos acadêmicos e de especialistas na área, e o que o sistema que hoje se apresenta.

Em função de uma tendência naturalmente centralizadora da administração direta e a fim de preservar o espaço decisório político como privilégio para determinados atores, a acreditação invadiu espaços discricionários das Universidades Federais e desconsiderou suas especialidades e problemáticas institucionais, cerceando, muitas vezes, autonomias que se constituem prerrogativas de suas autorregulação e autoavaliação. Assim o atual sistema se tornou reincidente nos mesmos problemas levantados e demandados quando da sua propositura.

Deveras, há de se concordar com Sobrinho (2010): não pode-se negar que existe a necessidade de fortalecimento da cultura avaliativa na educação superior no Brasil; não é possível e aconselhável retroagir, negando que a relevância da responsabilização para o atendimento de políticas sociais no contexto de uma democracia; muito menos pode-se abrir mão da discussão sobre qualidade do ensino superior, esteja ela sendo tratada nas searas burocráticas, acadêmicas e sociais. No entanto, uniformização e rigidez de padrões, agendas de discussões restritas e alheias ao que pensam e demandam os setores acadêmicos,

indiferença às variadas realidades sociais e institucionais, podem condenar esses processos à ineficiência e desviá-los de qualquer finalidade ou utilidade pública. Ele mesmo argumenta:

Uma das questões mais importantes diz respeito aos padrões e critérios abstratos e genéricos, independentes de contextos e supostamente válidos para todo o mundo, como se a educação superior devesse ser igual em toda parte e em todas as áreas do conhecimento. As próprias agências e organismos acreditadores se colocam acima e fora das questões, como se imunes a ideologias e interesses de grupos. (SOBRINHO, 2010, p. 18).

O estudo do caso e a pesquisa realizada com base em diplomas legais e normativos, documentos oficiais e escritos de alguns especialistas, demonstrou que o atual sistema federal de acreditação afastou-se da perspectiva desenhada em sua proposta inicial. Algumas características restaram mais evidentes em relação a sua atuação como, por exemplo: (1) combina a responsabilização burocrática com a de resultados na tentativa de orientar e controlar os processos educacionais; (2) possui uma perspectiva eminentemente somativa e diagnóstica; (3) sua metodologia não é sensível às diversidades das propostas e realizações institucionais; (4) compara qualidade a partir de padrões uniformes e estabelece em um universo heterogêneo de instituições de ensino superior e de cursos de graduação; (5) sua operacionalidade não dá conta de aproveitar a vasta produção instrucional feita pelas Universidades Federais e disponíveis em bases de dados oficiais; (6) não está orientado por uma lógica formativa.

3. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

O presente capítulo vai apresentar uma proposta de intervenção que minimize alguns dos reflexos sentidos pelos setores acadêmicos da UFJF, em razão da incidência dos procedimentos implementados pelo sistema federal de acreditação.

Dois são os escopos principais da intervenção proposta: amenizar os encargos burocráticos que incidem sobre as coordenações dos cursos de graduação e trabalhar por uma interação adequada entre regulação externa e autorregulação institucional. A presente proposta é pela criação de um núcleo técnico de apoio que permaneça dedicado à assessoria das coordenações de curso, providenciando instrução e acompanhamento dos trâmites processuais previstos no Decreto nº 5.773 (2006) e na Portaria Normativa MEC nº 40 (2010), e o desenvolvimento de algumas estratégias que favoreçam a regularidade da atuação institucional e que, ao mesmo tempo, minimizem os prejuízos resultantes das inadequações observadas na operacionalidade do sistema, que afetam a atividade-fim da UFJF. As ações propostas obedecerão a um plano de atividade que alcança o triênio 2012-2013-2014.

3.1. Contexto que motiva a apresentação da proposta

A Constituinte de 1988, tendo em vista a natureza de direito social estabelece a necessidade de imprimir eficiência e eficácia à função de qualquer agência de Estado. No caso da Universidade Federal de Juiz de Fora, sua condição de universidade federal lhe impõe um compromisso com a qualidade, equidade de oportunidades educacionais no ensino superior público federal, não obstante a imbricação desta sua função para com outras políticas públicas federais.

A recente onda de expansão do ensino de graduação encaminha a UFJF, entre outros desafios, para um momento de revisão de sua oferta mediante as diversas demandas nacionais e internacionais e as políticas de acreditação. No Brasil, a Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (SERES) do Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na esteira da Lei nº 9.394 de 1996, da Lei nº 10.861 de 2004 e do Decreto nº 5.773 de 2006, têm instado as governanças das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ao atendimento de parâmetros que servem aos controles burocráticos. Sua proposta é eminentemente somativa e traduz-se em controle de processos e resultados que incidem sobre o ensino da graduação.

A UFJF tem se ressentido dessa intervenção, na medida em que o sistema vai mostrando-se cada vez mais inflexível frente às especialidades e especificidades próprias de

sua forma de governança e sua finalidade de atuação. Ao mesmo tempo, é indispensável que a instituição dê conta das demandas que advém dessa intervenção, uma vez que disso depende a continuidade regular de sua oferta.

A análise do caso apresentado no capítulo primeiro deste trabalho, dimensionou alguns dos reflexos da operacionalidade do sistema federal de acreditação sobre a realidade institucional da UFJF. Alguns desses reflexos compõem o escopo dessa proposta, quais sejam: sobrecarga de fazeres burocráticos sobre as coordenações de cursos; superposição de sistemas de controle com consequente retrabalho institucional; apreciações fragmentadas e impróprias sobre os processos educacionais desenvolvidos no seio dessas instituições; desconsideração pela autonomia didático-científica de colegiados constituídos e em funcionamento para atendimento do parágrafo único do artigo 53 da LDB (1996); análises descontextualizadas que não deram-se conta do respeito devido às fronteiras que demarcam o controle externo e interno e entre heterorregulação e autorregulação.

Um dos desafios que se apresenta é minimizar os efeitos que o excessivo ônus burocrático e a inadequação de algumas imposições reiteradas causam às rotinas acadêmicas e às coordenações de cursos de graduação. Os depoimentos, a análise da documentação oficial interna e externa, a observação de algumas atividades institucionais, cotejados com literatura pertinente à área de avaliação da educação superior, serviram para consolidar a percepção de que existe, por parte da regulação produzida, especialmente pela SERES e pelo INEP, e por parte da operacionalidade implementada, uma insistência em pautar a gestão e os fazeres acadêmicos, segundo uma perspectiva, por vezes, impertinente, equivocada e reducionista.

3.2. Particularização do problema que merecerá intervenção

A UFJF e seus atores, inegavelmente, respondem frente ao Estado e à sociedade por um compromisso com a eficiência e a eficácia de sua oferta e de sua atuação social. Diante das novas expectativas nacionais para o ensino superior, é necessário que a instituição se adapte à nova sistemática e atenda aos procedimentos de acreditação, sem, no entanto, descuidar-se de que existe uma necessidade de manter-se fiel à sua missão e aos seus propósitos institucionais, zelando por sua autonomia e pelo respeito às deliberações colegiadas e à sua realidade. Sendo assim, parece ser necessária uma estratégia urgente que permita a integração necessária dando suporte à dinâmica acadêmica.

Ficou evidente, inclusive, que a incidência das novas demandas, pelo fato de não afinarem-se, propriamente, com as atribuições inerentes às funções de coordenação de curso e, ao mesmo tempo, não respeitarem as autonomias didáticas e pedagógicas colegiadas, acabam por gerar desgaste, inconformismo, frustração na classe docente que, em consequência se desinteressa pela função de coordenação pedagógica dos cursos.

Alguns depoimentos confirmaram a necessidade de que os encargos burocráticos acarretados pelo sistema federal de acreditação sejam centralizados nas mãos de um setor específico e atendidos de forma especializada. As coordenações de curso parecem voltar suas expectativas nesse sentido. Demonstraram aguardar apoio através da adoção de rotinas regulares que as assessoram e acompanhem, diante das demandas externas, e que supram suas dificuldades na lida com procedimentos burocráticos que fogem às suas especialidades.

A instituição possui hoje 100 (cem) cursos de graduação, ofertados no *Campus* Sede e 9 (nove) cursos de graduação, ofertados no *Campi* de Governador Valadares, conforme informado no Quadro 16. Os procedimentos autorizativos cabíveis para esses cursos se diferenciam de acordo com seus momentos de oferta e também, de acordo com o *Campus* em que estão sendo ofertado. As autorizações permitem que a UFJF inicie a oferta de cursos no *Campi* de Governador Valadares. Os reconhecimentos são cabíveis quando o curso está em seu primeiro ciclo de oferta. Quando os cursos são ofertados no *Campus* Sede, eles são dispensados do processo de autorização e apenas necessitam do reconhecimento do curso¹¹⁷. Os cursos que já ultrapassaram o seu primeiro ciclo de oferta necessitam da renovação de seu reconhecimento.

¹¹⁷ Cursos ofertados em regime de autonomia são os que disponibilizam vagas no *Campus* Sede de uma universidade.

Quadro 16: Relação de Cursos e atos autorizativos cabíveis

Curso	Modalidade/ curso	Modalidade/ oferta	Turno	Campus	Ato autorizativo cabível
Administração	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Administração	Bacharelado	Presencial	Noturno	Sede	Renovação
Administração Pública	Bacharelado	Distância	NSA*	Não se aplica	Reconhecimento
Administração	Bacharelado	Presencial	Integral	Governador Valadares	Autorização
Arquitetura E Urbanismo	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Artes Visuais	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Artes Visuais	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Ciência Da Computação	Bacharelado	Presencial	Noturno	Sede	Renovação
Ciência Da Computação	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Ciência Da Religião	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Ciência Da Religião	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Ciências Biológicas	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Ciências Biológicas	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Ciências Contábeis	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Reconhecimento
Ciências Contábeis	Bacharelado	Presencial	Integral	Governador Valadares	Autorização
Ciências Econômicas	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Reconhecimento
Ciências Econômicas	Bacharelado	Presencial	Integral	Governador Valadares	Autorização
Ciências Exatas	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Ciências Sociais	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Ciências Sociais	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
CINEMA E AUDIOVISUAL (Via BI)	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Licenciatura Em Computação	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Comunicação Social - Jornalismo	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Comunicação Social - Jornalismo	Bacharelado	Presencial	Noturno	Sede	Renovação

Design	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Direito	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Direito	Bacharelado	Presencial	Noturno	Sede	Renovação
Direito		Presencial	Integral	Governador Valadares	Autorização
Educação Física	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Educação Física	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Enfermagem	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Enfermagem	Licenciatura	Distância	NSA*	Não se aplica	Reconhecimento
Enfermagem	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Engenharia Civil	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Engenharia Computacional	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Engenharia De Produção	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Engenharia Elétrica - Energia	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Engenharia Elétrica - Robótica E Automação Industrial	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Engenharia Elétrica - Sistemas De Potência	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Engenharia Elétrica - Sistemas Eletrônicos	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Engenharia Elétrica - Telecomunicações	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Engenharia Mecânica	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Engenharia Sanitaria E Ambiental	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Estatística	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Farmácia	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Farmácia	Bacharelado	Presencial	Integral	Governador Valadares	Autorização
Filosofia	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Filosofia	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Física	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Física	Licenciatura	Distância	NSA*	Não se aplica	Reconhecimento
Física	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Fisioterapia	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação

Fisioterapia	Bacharelado	Presencial	Integral	Governador Valadares	Autorização
Geografia	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Geografia	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
História	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
História	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Interdisciplinar Em Artes E Design	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Interdisciplinar em Ciências Humanas (Integral E Noturno)	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Reconhecimento
Letras - Espanhol	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Espanhol	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Francês	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Francês	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Inglês	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Inglês	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Italiano	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Italiano	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Latim	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Latim	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Português	Licenciatura	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Letras - Português E Francês	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação
Licenciatura Em Física	Licenciatura	Presencial	Noturno	Sede	Renovação
Licenciatura Em Matemática	Licenciatura	Presencial	Noturno	Sede	Renovação
Licenciatura Em Química	Licenciatura	Presencial	Noturno	Sede	Renovação
Matemática	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Matemática	Licenciatura	Distância	NSA*	Não se aplica	Reconhecimento
Matemática	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Medicina	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Medicina	Bacharelado	Presencial	Integral		Autorização
Moda	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Música - Canto	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Música - Flauta Transversal	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Música - Piano	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Música - Violão	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Música - Violino	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento

Música - Violoncelo	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Nutrição	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Nutrição	Bacharelado	Presencial	Integral		Autorização
Odontologia	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Odontologia	Bacharelado	Presencial	Integral	Governador Valadares	Autorização
Pedagogia	Bacharelado	Presencial	Mat/Not	Sede	Renovação
Pedagogia	Licenciatura	Presencial	Mat/Not	Sede	Renovação
Pedagogia	Licenciatura	Distância	NSA*	Não se aplica	Reconhecimento
Psicologia	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Química	Licenciatura	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Química	Licenciatura	Distância	NSA*	Não se aplica	Reconhecimento
Química	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Renovação
Serviço Social	Bacharelado	Presencial	Mat/Not	Sede	Renovação
Sistemas De Informação	Bacharelado	Presencial	Integral	Sede	Reconhecimento
Turismo	Bacharelado	Presencial	Int / Not	Sede	Renovação

Fonte: SIGA/UFJF

*NSA – Não se aplica

Os trâmites e encaminhamentos processuais no sistema federal de acreditação seguem ritos processuais e obedecem a princípios próprios de direito administrativo e são operados no âmbito da administração pública federal¹¹⁸. Uma condução institucional sem adequada orientação e habilidade técnica podem, por exemplo, significar: perdas de prazos processuais, instruções lacunosas ou redações inapropriadas das peças processuais. Prejuízos dessa ordem podem afetar a oferta e interferir com a oferta dos cursos ou a responsabilização de gestores e agentes.

3.2.1. Autorização

A UFJF, em virtude da combinação do artigo 207 da Constituição Federal de 1988 com o artigo 53 da LDB (1996), possui autonomia para criar cursos na sua Unidade Sede. Sendo assim, alguns dos cursos novos ofertados pela UFJF em decorrência do REUNI são beneficiados por essa prerrogativa de autonomia. Essa condição permite que, ao invés de protocolar processo de autorização de curso, a instituição apenas informe os principais dados de oferta no Cadastro Nacional de Cursos.

¹¹⁸ Lei Nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

A figura 2 traz a tela do sistema eletrônico que permite a inserção dos dados necessários para o protocolo dos cursos ofertados na Unidade Sede.

Figura 2 – Tela de inserção de dados no Cadastro Nacional de Cursos no e-MEC

The screenshot shows the e-MEC system interface for course registration. The form is titled "MEMBROS DA CPA - FORMULÁRIO" and "INFORMAÇÕES DO PPC". It includes sections for "1 - DADOS GERAIS", "2 - MATRIZ CURRICULAR", and "3 - COORDENADOR". The "1 - DADOS GERAIS" section has fields for "Modalidade" (Presencial), "Grau" (Bacharelado), "Decomposição do Curso" (CIÊNCIAS CONTÁBEIS), and "Uma (1) hora-aula é igual a" (minutos). The "2 - MATRIZ CURRICULAR" section has a table with columns: Turnos, Semestres, Integração, Vagas totais anual, Carga horária do curso, and Carga horária do curso. The "3 - COORDENADOR" section has a table with columns: CPF, Nome, Titulação Máxima, Vínculo Empregatário, and Regime de Trabalho. The "ANDAMENTO DO PROCESSO / HISTÓRICO" section is at the bottom.

Impressão de tela do Sistema e-MEC

No entanto, são claras as exceções que foram instituídas pelo Decreto nº 5.773 (2006) a essa prerrogativa decorrente da autonomia institucional. A criação de cursos de Medicina, Direito, Odontologia, Psicologia¹¹⁹ ou de cursos em *Campi* fora da Sede dependem de processo autorizativo. Nesse caso da UFJF, a criação dos cursos que serão ofertados no Campus de Governador Valadares terá que ser submetida à tramitação padrão de autorização para cursos de graduação. O trâmite processual é mais demorado uma vez que requer detalhamento documental.

No caso dos cursos que são ofertados no *Campus* de Governador Valadares ou dos cursos que dependem de parecer do conselho profissional o processo de autorização, que também é instaurado eletronicamente, requer uma instrução detalhada. Muitas informações necessárias para essa instrução estão contidas no PPC. No entanto, são necessárias complementações tais como: relação nominal do corpo docente com CPFs, titulações e regimes de trabalho (para cursos de EAD, também são devidas as mesmas informações sobre os tutores); CD01 de todos os componentes curriculares devidamente aprovados no CONGRAD (digitalizados); referências básicas e complementares para cada disciplina; planos de ensino vigentes no período; relatório sobre a infraestrutura disponível para o curso (nº de salas, laboratórios, auditórios, equipamentos disponibilizados, condições de acervo, condições de acessibilidade física, etc.); constituição do Núcleo Docente estruturante (NDE)

¹¹⁹ Arts. 28, caput e §2º e 24 do Decreto nº. 5.773/2006. A criação de cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia será submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação. Os cursos ofertados em campus fora da sede não gozam das prerrogativas de autonomia da universidade.

e dados do coordenador do curso. As figuras 3, 4, 5, 6 e 7 trazem impressas as telas de entrada de dados no procedimento de instrução das autorizações.

Figura 3 – Tela de informação do Projeto Pedagógico de Curso

N.º	Etapa	Status
PROJETO PEDAGÓGICO		
1	PERFIL DO CURSO	Concluído
2	ATIVIDADES DO CURSO	Concluído
3	PERFIL DO EGRESSO	Concluído
4	FORMA DE ACESSO AO CURSO	Concluído
5	REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DE UM PERFIL DE FORMAÇÃO	Concluído
6	SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM	Concluído
7	SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROJETO DO CURSO	Concluído
8	TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)	Concluído
9	ESTÁGIO CURRICULAR	Concluído
10	ATO AUTORIZATIVO ANTERIOR OU ATO DE CRIAÇÃO	Concluído

Impressão da tela do Sistema e-MEC

Figura 4 – Tela para detalhamento do curso

1 - DADOS GERAIS

Cód. Curso: 10204
 Modalidade: Presencial
 Grau: Bacharelado
 Duração do Curso: Uma (1) hora-aula é igual a (50) minutos.

2 - MATRIZ CURRICULAR

Termos: Selecionar
 Vagas totais anuais: Carga horária do curso: Salvar

Período	Período de	Integração	Vagas totais anuais	Carga horária do curso	Matriz Curricular
Integral	Semestral	10.0	40	40	
Total			40		

3 - COORDENADOR

CPF	Nome	Título Máximo	Nível de Integração	Regime de Trabalho
		Doutorado	Estadual	Integral

4 - ENDEREÇOS DE OFERTA

Impressão da tela do Sistema e-MEC

Figura 5 – Detalhamento do quadro de docentes

REGIME LETIVO	DOCENTES / TUTORES COMPROMETIDOS		COMPONENTES CURRICULARES
NOME	TITULAÇÃO	REGIME	FUNÇÃO
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Mestrado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente
	Doutorado	Integral	Docente

Impressão da tela do Sistema e-MEC

Figura 6 – Detalhamento da estrutura curricular

COMPONENTE	PERÍODO	CONTEÚDO	AÇÃO
Algoritmos	1º Semestre	1- Introdução (histórico, perspectivas e aplicações; sistema...	VISUALIZAR EXCLUIR
CÁLCULO I	1º Semestre	PROGRAMA DA DISCIPLINA: 1- NÚMEROS REAIS: Conjuntos Numéri...	VISUALIZAR EXCLUIR
Geometria Analítica e Sistemas Lineares	1º Semestre	PROGRAMA DA DISCIPLINA: 1- MATRIZES E SISTEMAS LINEARES: M...	VISUALIZAR EXCLUIR
Introdução às Ciências Exatas	1º Semestre	1- APRESENTAÇÃO DO CURSO DE CIÊNCIAS EXATAS Apresentação...	VISUALIZAR EXCLUIR
Laboratório de Ciências	1º Semestre	PROGRAMA DA DISCIPLINA: Metodologia Científica: fundamento...	VISUALIZAR EXCLUIR
Laboratório de Programação	1º Semestre	PROGRAMA DA DISCIPLINA: 1- Introdução (conceitos de comput...	VISUALIZAR EXCLUIR
Química Fundamental	1º Semestre	1- Estrutura atômica: natureza elétrica da matéria; estrutura...	VISUALIZAR EXCLUIR
CÁLCULO II	2º Semestre	PROGRAMA DA DISCIPLINA: 1- INTEGRAÇÃO DE FUNÇÕES DE UMA VA...	VISUALIZAR EXCLUIR
ESTRUTURA DE DADOS	2º Semestre	1- Introdução Revisão de: ordenação, busca binária, recurs...	VISUALIZAR EXCLUIR

Impressão da tela do Sistema e-MEC

Figura 7 – Detalhamento de infraestrutura

FORMULÁRIO DE INSTALAÇÃO

Tipo de Instalação * Espaço Para Aula Prática (Laboratório, Consultório, Oficina, Núcleo de Prática, Hospital)

Identificação * CBR - Biotério

Disponibilidade do Imóvel * Próprio **Quantidade *** 1

Capacidade de Alunos * 10 **Tipo de Capacidade *** Por Turno

Utilização da Instalação * Exclusivamente para Curso Presencial **Área Total (m²) *** 189

Complemento * Biotério

Você tem 500 caracteres restantes.

CANCELAR **SALVAR**

Impressão da tela do Sistema e-MEC

Além da preparação de informações para a instrução processual, o procedimento de autorização requer o acompanhamento diligente das fases processuais, elaboração de respostas a diligências, impugnações, recursos e contrarrazões até que chegue o momento da publicação do ato autorizativo.

3.2.2. Reconhecimento de curso e renovação de reconhecimento de curso

Após a inscrição no Cadastro Nacional de Cursos ou a conclusão do processo de autorização de cursos, conforme seja o caso, caberia à UFJF instruir e protocolar o pedido de reconhecimento. Nos termos do art. 33, §1º da Portaria Normativa/MEC nº. 40/2007, os processos de reconhecimento são considerados necessários para a expedição de certificado de graduação. É ideal que o processo seja protocolado até que os primeiros ingressantes do curso integralizem de 50% a 75% da carga horária total¹²⁰. É importante observar que, não sendo tempestivo esse protocolo, o curso passa a funcionar irregularmente, não podendo fazer nova oferta de vagas no próximo período letivo.

Após o ato de reconhecimento, tendo sido obedecido o ciclo avaliativo trienal de cada área, o curso, em seu funcionamento normal, passa por sucessivos processos de renovação de

¹²⁰ Art. 35 do Decreto nº. 5.773/2006.

reconhecimento, enquanto estiver sendo ofertado. Assim, a continuidade da oferta depende da manutenção da regularidade¹²¹ em consonância com os respectivos ciclos avaliativos. A logística processual operada para renovação de reconhecimento de curso guarda muita semelhança com a que permite os reconhecimentos e as autorizações.

Os processos de reconhecimento¹²² e renovação de reconhecimento¹²³ dos cursos da UFJF são instaurados através de procedimento eletrônico que se referenciam pelo Cadastro Nacional de Cursos e requerem as mesmas informações e abordam. Alguns analistas e avaliadores já esperam encontrar no PPC, informações sobre disponibilidade de pessoal técnico e previsão de acervo mínimo necessário disponibilizado pela instituição para o atendimento dos alunos de cada curso. É comum que os processos sejam baixados em diligências para complementação da instrução processual ou juntada de documentos comprobatórios requeridos pelos analistas.

3.2.3. Trâmite processual dos atos autorizativos

Como visto, os ciclos avaliativos são referenciados pelas avaliações trienais do ENADE, que subsidiam os atos de credenciamento de IES e renovação de reconhecimento de cursos. Atualmente, os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento têm, no mínimo, 05 (cinco) fases, quais sejam: (1) Análise e Despacho Saneador; (2) INEP – Avaliação; (3) Manifestação da IES e da Secretaria sobre o relatório do INEP; (4) Secretaria – Parecer Final e (5) Encerramento do Processo - Publicação do Ato Autorizativo ou Denegatório do Reconhecimento.

Abaixo, na figura 8, tela do e-MEC com as fases do processo de reconhecimento de cursos.

Figura 8- Fases do processo de reconhecimento de curso



Impressão da tela do Sistema e-MEC

Na fase de Análise Documental e no Despacho Saneador, a SERES procede à análise do conjunto dos elementos instrutório (documentos/informações/dados). Caso os documentos

¹²¹ Art. 10, §§ 7º e 8º combinados com o Art. 11, do Decreto nº. 5.773/2006.

¹²² O processo de reconhecimento terá tramitação conforme as disposições dos arts. 34 a 40 do Decreto nº. 5.773/2006 e art. 31 capítulo IV da Portaria Normativa/MEC nº.40/2007.

¹²³ Art. 10, §§ 7º e 8º combinados com o Art. 11, do Decreto nº. 5.773/2006.

sejam considerados omissos ou insuficientes para uma apreciação conclusiva, o processo poderá ser baixado em diligência e, então, solicitados os esclarecimentos devidos.

Conforme disposto no art. 10 da Portaria Normativa/MEC nº. 40/2007, o prazo para atendimento da diligência é de 30 (trinta) dias. A sanção para não atendimento do prazo é o arquivamento do processo. Atendidos os questionamentos, o processo volta ao seu fluxo normal.

Seja instalada ou não qualquer diligência, a conclusão dessa fase processual ensejará três possibilidades decisórias diferentes: (1) não restando irregularidades, estando atendidos os quesitos da instrução e demonstrada adequação às diretrizes curriculares nacionais e à legislação correlata o resultado seria satisfatório, seguindo o processo sem ressalvas para avaliação *in loco*; (2) se detectadas irregularidades sanáveis, o resultado seria parcialmente satisfatório, seguindo o processo seu curso para averiguação das deficiências no momento da avaliação ou (3) sendo considerados insuficientes os elementos de instrução, o resultado será insatisfatório e arquivado o processo.

Caso a SERES opine pelo arquivamento¹²⁴, caberá recurso institucional no prazo de 10 (dez) dias, para o Secretário de Regulação, de cuja decisão é irrecorrível¹²⁵. Proferido o Despacho Saneador, encerra-se a fase de instrução documental e o processo segue para o INEP e a próxima fase será a avaliação *in loco*. No caso de cursos EAD ofertados em vários polos, a Diretoria de Regulação competente poderá determinar avaliação *in loco* por amostragem, assinalando os locais a serem visitados pelo INEP¹²⁶.

Os procedimentos de avaliação *in loco* são comunicados através do sistema processual. Como visto, os procedimentos avaliativos se dedicam apenas à instrução dos atos regulatórios, sendo tratados como fase processual do sistema federal de acreditação. Assim, cursos em processamento de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento serão, necessariamente, submetidos a apreciações externas, seja por avaliação *in loco* ou por atribuição de Conceito Preliminar de Curso (CPC), transformados em Conceito de Curso (CC).

Concluída a fase de avaliação, o processo retorna à SERES, que é instância competente para apreciar todos os elementos de instrução, inclusive o relatório avaliativo do INEP, e opinar sobre o mérito do pedido de autorização, ou de reconhecimento ou de

¹²⁴ A portaria 40 fala de “secretário competente”, mas hoje é a SERES que responde pela regulação e suas 3 diretorias cuidam dos processos de cursos presenciais, EAD e tecnológicos.

¹²⁵ Art. 12 da Portaria Normativa/MEC nº. 40/2007.

¹²⁶ Art. 13 da Portaria Normativa/MEC nº. 40/2007.

renovação de reconhecimento¹²⁷. Na fase do Parecer Final, o processo poderá ser baixado, ainda mais uma vez, poderá baixar o processo em diligência solicitando a complementação de informação ou esclarecimento de ponto específico, sendo vedada a reabertura da fase de avaliação¹²⁸.

Em caso de parecer favorável ao deferimento do pedido de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, a decisão enseja a publicação do ato autorizativo. Porém, se a SERES opinar pelo indeferimento do pedido, caberá recurso, no prazo de 30 dias, ao CNE¹²⁹, observando-se o procedimento previsto nos artigos 20 a 25 da Portaria Normativa/MEC nº. 40/2007. Interposto o recurso, ele será julgado em instância única, pela Câmara de Educação Superior do CNE, cuja decisão será submetida à homologação do Ministro da Educação. Não caberá qualquer recurso para essa decisão.

No caso do pedido de autorização a consequência do indeferimento será a não oferta do curso. A consequência do indeferimento do pedido de reconhecimento será a transferência dos alunos para curso de mesma área em outra instituição ou o deferimento apenas para efeito de expedição dos diplomas dos alunos já matriculados, vedado o ingresso de novos alunos¹³⁰. Na renovação de reconhecimento do curso, o não deferimento do pedido sujeitará a instituição à celebração de um Protocolo de Compromisso. Nesses casos, após o Parecer Final¹³¹, a instituição terá prazo de 30 (trinta) dias, contados da sua notificação, para propor um protocolo de compromisso.

¹²⁷ Art. 18 da Portaria Normativa/MEC nº40/2007.

¹²⁸ As diligências instauradas na fase de Parecer Final seguem o prazo e o procedimento previsto no art. 10, §§ 2º a 6º da Portaria Normativa/MEC nº. 40 /2007.

¹²⁹ Art. 31, §5º da Portaria Normativa/MEC nº. 40/2007.

¹³⁰ Art. 31, §6º e 7º da Portaria Normativa/MEC nº. 40/2007.

¹³¹ Item 3.2.1.4 do manual.

3.3. Proposta de Intervenção

Diante da demanda apresentada, algumas providências são propostas a seguir. Elas visam uma intervenção que minimize a sobrecarga indevida sobre as coordenações de curso e, ao mesmo tempo, garanta a manutenção da regularidade do funcionamento dos cursos de graduação da UFJF, sem deixar de lado a discussão e a argumentação que deve ser sustentada em favor de suas competências e especialidades enquanto Universidade Federal.

3.3.1. Consolidando um núcleo técnico especializado de assessoramento

A construção desta proposta de ação considerou a relevância de transferir as tarefas e rotinas burocráticas próprias dos procedimentos regulatórios externos para um núcleo técnico especializado que terá por encargos: (1) a prestação de assessoria às coordenações de curso, desonerando-as da sobrecarga com instruções, acompanhamentos e redação de peças processuais; (2) a construção de um repositório de dados e informações institucionais úteis e necessárias ao melhor encaminhamento dos feitos.

A assessoria às coordenações de cursos carece de agentes com conhecimento em rotinas administrativas, direito processual público, prática em redação forense e hermenêutica jurídica, tendo em vista o desempenho necessário para atendimento dos procedimentos externos, confecção das peças processuais e pesquisa sobre regulação externa e interna. Não obstante se torna necessária a consolidação de uma cultura argumentativa que, incidentalmente, faça frente às inadequações que surgem no decorrer do trâmite burocrático dos atos autorizativos. O desempenho dessa tarefa justifica a dedicação de dois bolsistas de pós-graduação, graduados em direito, em regime de 20 horas semanais orientados por um servidor efetivo com formação específica na área.

A preparação de um repositório de dados e informações requererá que a equipe de assessoria conte com bolsista graduado na área de tecnológica da informação, com dedicação de 20 horas semanais e bolsistas de Treinamento Profissional de cursos da área de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's). O Setor de TIC's precisa estar gerenciado por servidor que conheça as rotinas institucionais do SIGA, a base de dados institucional e as rotinas processuais e a base de dados do Sistema e-MEC .

A gerência das rotinas e a orientação ao trabalho dos bolsistas, a construção de uma rede de relacionamento com as coordenações e colegiados de cursos e a interação com os demais setores institucionais para desenvolvimento da pesquisa institucional, requer a dedicação de dois servidores técnicos efetivos, capacitados especificamente para essas funções, com formação de nível superior em áreas afins a esse tipo de demanda. A

coordenação geral dos trabalhos deverá ser atribuída a servidor técnico, qualificado em nível superior, com formação na área jurídica e experiência em gestão, avaliação e regulação da educação superior pública federal.

A proposta de intervenção que ora se apresenta deverá estar inserta no Projeto para o Desenvolvimento das Ações da Administração Central da Universidade Federal de Juiz de Fora, que funciona sob a Coordenação Geral da Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão e apoiado pela Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE). Consequentemente, o custeio das bolsas necessárias será encargo deste projeto. A seleção dos bolsistas 20 horas se fará por edital público destinado aos alunos do curso de Especialização em Direito Processual da Faculdade de Direito da UFJF e experiência em trato com rotinas próprias de direito administrativo. As bolsas de Treinamento Profissional também serão dedicadas a alunos dos cursos de Direito, Administração, Ciências da Computação, Sistemas de Informação e Comunicação Social.

As atividades necessárias ao desenvolvimento desta proposta de intervenção são acréscimos as atividades administrativas rotineiras de Técnicos em Assuntos Educacionais em Educação e lhes impõe responsabilidade adicional para a coordenação e gerenciamento, além de requerer desenvolvimento de aptidões e capacidades diferenciadas e especificamente voltadas para as demandas apresentadas, portanto, para implementar essa proposta de intervenção é requerida concessão de bolsas a esses agentes nos termos da Lei 8.958 (1994)¹³².

3.3.2. Cuidando da instrução e acompanhamento processual

A instrução dos processos autorizativos e seu consequente protocolo serão procedidos pelo núcleo de assessoramento, desonerando as coordenações de curso das preocupações e ocupações burocráticas atinentes a esses procedimentos. Serão encaminhadas regularmente para essas coordenações, comunicações sobre os trâmites processuais. Assim poderão falar sobre eles, quando compreenderem oportuno, sem que essa tarefa lhes demande muito tempo de rotinas acadêmico-pedagógicas. É importante registrar que será meta da equipe de assessoria, providenciar uma instrução inicial detalhada, reduzindo assim, a probabilidade de diligências complexas e deixando o trâmite processual mais célere.

¹³² “A remuneração recebida pelo servidor é a contraprestação pelos serviços prestados; não se pode desconsiderar o desvio do mesmo para uma função técnica, distinta da qual foi originalmente investido, e que exige certas atribuições e conhecimentos, devendo ser equilibrado com o pagamento das diferenças salariais, sob pena de locupletamento indevido do Estado. 2. Recurso conhecido e provido.”(REsp nº 205.021/RS, Rel. Min. EDSON VIDIGAL, DJ de 28.06.99).

Caso sejam instaladas diligências¹³³, na fase de despacho saneador ou de parecer final¹³⁴ dos processos autorizativos, fato que ocorre com muita frequência, o núcleo de assessoria dará notícia ao coordenador (a) de curso, para que acompanhe e opine sobre a resposta ou contribua com alguma informação pedagógica. No entanto, a busca de informações institucionais burocráticas e administrativas, que excedem ao âmbito das competências da coordenação de curso, a redação de peças e o desenvolvimento das argumentações pertinentes, serão de responsabilidade exclusiva do núcleo de assessoramento.

O acompanhamento do trâmite processual desde o protocolo do processo até seu encerramento, a eventual celebração do protocolo de compromisso, a preparação e interposição tempestiva de recursos e as impugnações cabíveis serão encargos compreendidos por esta proposta de intervenção. Durante os procedimentos de avaliação, que vão desde a abertura do questionário de avaliação até a publicação dos relatórios avaliativos, as atividades de assessoria estarão restritas ao encaminhamento das comunicações processuais até que os autos retornem ao trâmite regulatório propriamente dito, uma vez que a Secretaria de Avaliação (SEAVALI) é a instância institucional competente para as ações avaliativas no âmbito da instituição e do Sistema e-MEC.

O Quadro 17, elaborado com base nos dispositivos da Portaria Normativa nº 40 do MEC, relaciona os principais prazos que devem ser observados na tramitação dos processos autorizativos da graduação no sistema federal de acreditação. Esta inclusa nessa proposta de intervenção o cuidado com a tempestividade no atendimento destes prazos e todos os demais que se apresentem em razão da necessidade de manutenção da regularidade no funcionamento dos cursos de graduação da UFJF.

Quadro 17: Prazos processuais dos atos autorizativos

Motivação processual	Prazo (dias)	Início da prescrição
Inclusão no Cadastro Nacional de Cursos de curso novo ofertado na unidade sede	60	Início de funcionamento do curso
Pedido de autorização para cursos novos ofertados fora da unidade sede	60	Criação do curso
Instrução e protocolo de processos de cursos novos	50% a 75%	Integralização do currículos pela primeira turma

¹³³ Em documento disponibilizado no site do curso analisamos as diligências instauradas até hoje nos processos da UFJF tendo em vista os tópicos nelas tratados.

¹³⁴ As diligências instauradas na fase de Parecer Final seguem o prazo e o procedimento previsto no art. 10, §§ 2º a 6º da Portaria Normativa/MEC nº. 40 /2007.

Atendimento de diligência	30	Notificação da abertura do prazo
Despacho de arquivamento	10	Notificação do ato de arquivamento
Preenchimento de questionário de avaliação de curso	15	Notificação da disponibilização do questionário
Impugnação do relatório de avaliação	60	Publicação do relatório de avaliação no sistema processual
Contra-razões na impugnação do relatório de avaliação pela SERES	20	Impugnação pela SERES
Recurso do indeferimento de reconhecimento	30	Publicação do parecer final opinando pelo indeferimento
Questionamento do conceito de curso	10	Publicação do CPC
Instrução e protocolo renovação de reconhecimento de cursos	30	Publicação dos resultados do ENADE
Apresentação de protocolo de compromisso	30	Publicação do Parecer final opinando pela celebração do Protocolo de Compromisso
Instituição se manifestar sobre o parecer de órgãos de regulamentação profissional	30	Publicação do parecer no sistema processual
Recurso da cassação da autorização de funcionamento de curso	30	Publicação no sistema do Parecer final pela cassação da autorização

Fonte: Portaria Normativa nº 40/MEC.

Caso, em procedimentos de renovação de reconhecimento de curso, ocorra o não deferimento do pedido, o núcleo de assessoria será recurso auxiliar nos procedimentos de preparação do Protocolo de Compromisso. Esse auxílio consistirá da redação e estruturação da peça, remissão das razões da propositura, orientação dos aspectos legais e normativos a serem observados durante a implementação do protocolo e produção de documentos técnicos e levantamento de informações institucionais necessárias.

O encerramento dos procedimentos e a publicação dos atos finais dos processos autorizativos serão divulgados para os setores institucionais interessados. A preparação e encaminhamento dos pedidos de alteração e aditamento¹³⁵ na forma da regulação vigente para

¹³⁵ Os ritos previsto para alteração e aditamento estão revistos nos artigos 56, 56ª e 57 da Portaria Normativa nº 40 do MEC

os casos de alterações relevantes da oferta de cursos de graduação, ocorridas anteriormente ao processamento do ciclo avaliativo seguinte, será encargo da assessoria proposta.

3.3.3. Arquivando e atualizando constantemente os dados e informações institucionais sobre o curso

Ficou registrado, no capítulo primeiro deste trabalho, que muitas instruções e validações são procedidas regularmente, a cada ano, no âmbito institucional, por conta de rotinas consolidadas em procedimentos de controles finalísticos incidentes sobre a UFJF. Todo o material instrucional utilizado nessas ocasiões poderá ser reutilizado para instruir os procedimentos de acreditação, tendo em vista sua superposição com os demais sistemas de controle. Desta forma, está inclusa nesta proposta a elaboração e execução de rotina para mapeamento, acompanhamento e levantamento de todo o material instrucional produzido em razão daqueles sistemas, evitando o retrabalho dos setores institucionais com coleta dos mesmos dados.

Há necessidade que o núcleo constituído para a assessoria proposta, inicialmente estabeleça uma rotina de interação com outros setores institucionais como, por exemplo, a Coordenadoria de Assuntos e Registros Acadêmicos (CDARA), o Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional (CGCO), a Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão e a Ouvidoria, facilitando a consolidação da remessa regular do material instrucional já produzido por elas.

Não obstante, podem existir algumas informações que não tenham sido alvo de coleta e instrução como, por exemplo, itens didáticos e pedagógicos. Essas serão pesquisadas e levantadas com antecedência e revistas com regularidade, acompanhando o desenrolar do processo educacional, a fim de garantir a atualidade dos procedimentos regulatórios sem prejuízos para as rotinas acadêmicas e, conseqüentemente, para a atividade-fim.

Uma segunda providência proposta é a estruturação e alimentação de um repositório digital adaptado para o armazenamento e sistematização das coletas procedidas. Essa ferramenta será especificamente desenhada para facilitar a instrução processual e probatória dos procedimentos regulatórios.

Nada impede, no entanto, que esse repositório atenda a outras finalidades institucionais como, por exemplo: informações sistematizadas para as páginas eletrônicas dos cursos; enriquecimento dos procedimentos de autoavaliação; embasamento para deliberações dos colegiados. Essas e outras possibilidades poderão surgir, futuramente, como demandas que poderão ser tratadas como escopo na extensão da presente proposta.

3.3.4. Articulando regulação externa e autorregulação na argumentação das peças processuais

A legitimidade da atuação institucional precisa estar balizada, indiscutivelmente, pelo ordenamento político-jurídico-administrativo e pelas políticas públicas de governo, mas não pode perder a referência de sua própria realidade acadêmica, das decisões colegiadas e sua consequente produção normativa. Ou seja, a instituição ao instruir os processos autorizativos, precisa atender à regulação externa, mas também, respeitar suas prerrogativas de autonomia e especialidade. A autorregulação, produzida em sua maior parte por colegiados legitimados para tal, deve referenciar a argumentação pertinente aos procedimentos regulatórios.

A regulação externa e a autorregulação institucional devem estar integradas estrategicamente no âmbito institucional, a fim de manter a coerência necessária ao atendimento do interesse público. Essa tônica deve pautar o procedimento instrucional e a argumentação construída nas peças processuais. Em razão disso, faz-se necessário que a equipe assessora se mantenha atualizada sobre os dispositivos externos e internos, buscando contribuir para o equilíbrio e a coerência de decisões externas que se refletem sobre a vida, a rotina e a autonomia institucional.

A atualização necessária à integração entre regulação interna e externa, far-se-á com base em: pesquisas orientadas e constante levantamento das normas federais; acompanhamento das publicações no Diário Oficial da União e dos expedientes da UFJF, MEC, CNE e INEP. Cinco critérios devem orientar a sistematização e sumarização dos dispositivos para facilitar seu uso contínuo: ano de publicação; escopo da norma, se geral ou se específica; área de conhecimento regulada; tipo de norma, se portaria, resolução, diretriz ou orientação técnica e órgão expedidor, se UFJF, MEC, INEP ou CNE.

A pesquisa sobre a regulação interna deverá ser regular e acompanhar as publicações das resoluções do CONSU e do CONGRAD, no que se referir a assuntos específicos de graduação. As resoluções do CONGRAD já estão disponibilizadas em formato digital, desde o ano de 1998. Na medida necessária, algumas resoluções mais antigas e vigentes serão digitalizadas para acesso e consulta. A sistematização da autorregulação, além de favorecer a instrução e argumentação processual, facilitará o acompanhamento das evoluções curriculares, permitindo o aditamento diligente dos processos regulatórios e do Cadastro Nacional de Cursos, evitando a desinformação externa.

Não obstante, esse exercício contínuo de pesquisa e sistematização de regulação externa e interna, permitirá o amadurecimento de uma visão crítica dos seus pontos de intersecção e de seus contrapontos, consolidando um amadurecimento crítico dos setores

institucionais, à partir da discussão e construção de argumentação consistente que se oponha as imposição externas não cogentes.

3.4. O que se espera com essa intervenção

A finalidade primeira da ação proposta será permitir que as coordenações de curso sintam-se desoneradas e possam dedicar-se à sua função primordial: a gestão didático-pedagógica da formação discente. Existe, no entanto, uma segunda expectativa que motiva esta proposta. Seria o estabelecimento da interação adequada da regulação externa e interna, freando a intervenção do atual sistema que tende a uniformizar práticas e controlar os fazeres acadêmicos. Isso se dará ao longo do próprio trâmite processual, mediante argumentações pertinentes, através dos remédios processuais adequados.

3.5. Plano de Atividades

O Quadro 18 apresenta o Plano de Atividades do Núcleo de Regulação para os anos de 2012, 2013 e 2014. Os períodos apresentados para realização de cada uma das atividades enumeradas será o mesmo para os anos de 2012, 2013 e 2014, uma vez que a proposta acompanha as rotinas externas de regulação. A definição do triênio se deu em razão da necessidade de concluir procedimentos regulatórios para os ciclos avaliativos em todas as áreas da oferta institucional de graduação. Após isso haverá necessidade de revisão da proposta e sua reapresentação.

Quadro 18: Plano de Atividades a serem desenvolvidas

Atividade	Observação	Períodos: 2012-2013-2014
Processamento das Autorizações de Cursos de graduação oferecidos no Campus Sede e de Governador Valadares.	Esse processamento deve ser anterior à publicação do SISU.	NOVEMBRO
Instrução e protocolo dos processos de Reconhecimento de Cursos de graduação oferecidos no Campus Sede e de Governador Valadares.	Esse atendimento deve observar a previsão do artigo 35 do Decreto 5.773 e o início de funcionamento de cursos novos, que normalmente são ofertados para início no primeiro período letivo.	ABRIL
Instrução e protocolo dos processos de Renovação de Reconhecimento de Cursos de graduação oferecidos no Campus Sede e Governador Valadares.	Essa programação deve atender o calendário do ciclo avaliativo e à publicação dos CPC's que ocorrem em novembro de cada ano.	OUTUBRO
Acompanhamento constante dos processos de regulação dos cursos de graduação da UFJF e redação das peças necessárias.	O acompanhamento processual precisa ocorrer ao longo de todo o ano, uma vez que atende às demandas da SERES.	JANEIRO / DEZEMBRO
Informes regulares, para as coordenações de curso, sobre o andamento dos processos de regularidade dos cursos de graduação.	Essa providência deve permitir a preparação dos aditamentos necessários para a instrução do SISU.	JANEIRO e JULHO

Pesquisa, sistematização e arquivamento das diretrizes do CNE, das Resoluções e Portarias do MEC e CONAES aplicáveis aos cursos de graduação da UFJF e elaboração de informes que serão disponibilizados para os setores acadêmicos.	As publicações de regulação externa não atendem calendário específico e podem ocorrer durante todo o ano.	JANEIRO/DEZEMBRO
Pesquisa e sistematização das normas internas publicadas pelo CONSU e CONGRAD.	A produção interna de normas ocorre ao longo de todo o ano.	JANEIRO/DEZEMBRO
Concepção e desenvolvimento do repositório de dados e informações.	No primeiro ano de execução da proposta, todo o material informacional levantado será armazenado em repositórios provisórios, até que esteja estruturado, ao final do primeiro ano, um repositório permanente.	JANEIRO/DEZEMBRO
Manutenção do repositório de dados e informações.	A manutenção do repositório garantirá sua atualidade e ocorrerá ao longo de todo o ano.	JANEIRO/DEZEMBRO
Enquetes direcionadas aos atores institucionais para verificar a satisfação com o atendimento e as novas demandas para melhor desempenho das atividades da assessoria e construção de estatísticas pertinentes.	A pesquisa deve coincidir com o final dos períodos letivos, permitindo a prestação de contas periódica e a implementação de melhorias para o período subsequente.	JULHO e NOVEMBRO
Preparação de relatórios de desempenho e seu encaminhamento à administração central.	Final do exercício.	DEZEMBRO

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto no início deste trabalho, o caso apresentado serviu para demonstrar a inadequação do sistema federal de acreditação para lidar com a realidade da Universidade Federal de Juiz de Fora. Sua inflexibilidade não lhe permite considerar naturezas institucionais diversas e nem concepções e perspectivas diferenciadas de propostas educacionais e sociais. Concebido sem atenção a heterogeneidade do sistema federal de ensino, ele busca a comparabilidade através de padrões pré-estabelecidos e uniformes para processos educacionais e resultados. Preocupado com o padrão mínimo de qualidade, ele não promove debates a cerca dos desafios que se apresentam para a educação superior ou se volta para perspectivas diferenciadas, mas utiliza a avaliação somativa exclusivamente para instruir processos regulatórios. Monitora a regularidade da oferta a partir de uma concepção reducionista. No caso da UFJF, ficou comprovado, por um lado, que o controle de regularidade se superpõe a outros que atuam sobre as Universidades Federais. Esses outros controles, inclusive, se mostraram mais eficientes e adequados para o controle do processo sem adentrar a autonomia didático-pedagógica. Por outro lado, ficou comprovado que a perspectiva dos indicadores de qualidade pelo sistema não dá conta de perscrutar a amplitude da atuação institucional.

Os depoimentos colhidos e a documentação pesquisada serviram para evidenciar que a operacionalidade do sistema, por vezes, se reflete negativamente sobre os processos institucionais, seja por tentar conformá-lo, seja onerando setores e agentes acadêmicos e administrativos. Uma vez que parcela considerável dos procedimentos impostos pelo sistema é de caráter regulatório, a proposta de intervenção veio na direção de desonerar os setores acadêmicos das tarefas que não lhe são afetas, destinando-as a setor especializado. Complementando a proposta, tendo em vista a constatação da tendência reducionista do sistema, é relevante que o mesmo setor desenvolva capacidade estratégica de argumentação coerente em favor da autonomia acadêmica, insistindo em trazer a tona essa discussão. A proposta apresentada não pretende um resultado incisivo e abrangente em favor da autonomia institucional, uma vez que se limita a um âmbito de ação técnico-burocrática, não obstante isso, seu objetivo é contribuir enquanto atividade-meio a favor da finalidade pública.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson C. Autonomia e Financiamento das IFES: Desafios e Ações. 647. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.
- BAGNATO, M. H. S. ; RODRIGUES, Rosa Maria . Diretrizes Curriculares na Graduação em Enfermagem: pensando contextos, mudanças e perspectivas. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 60, p. 507-512, 2007.
- BARREYRO, Gladys Beatriz and ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação* (Campinas) [online]. 2008, vol.13, n.1, pp. 131-152.
- BELLONI, I. A Universidade e o compromisso com a avaliação institucional na reconstrução do espaço social. In: COSTA, M. J. J. (org.) *Avaliação institucional: desafio da universidade diante de um novo século*. Belém: EFPA, p. 17-34, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri, SP: Manole, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 de mai. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUN. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de abr. 2007.
- BRASIL. Lei 11.647, de 24 de março de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de mar. 2008.
- BRASIL. Lei 9.394, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004.
- BRASIL. Ministério da Educação. Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior. Plataforma Integrada para Gestão da IFES. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério da Educação. Medida Provisória 147 de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação. Plataforma Integrada de Dados IFES: Dicionário de dados versão 1.4.1. Brasília, 2010. [Governo Federal]
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007 (Republicada em 1º de dezembro de 2010). Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior - Diretoria de Desenvolvimento da Rede de IFES. Ofício Circular nº 8 de 03 de agosto de 2010

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Portaria Normativa 11 de 28 de abril de 2003. Institui a Comissão Especial com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Recursos Humanos. Instrução Normativa Nº 4, de 11 de Julho de 2006. Dispõe sobre a Unificação de Procedimentos de Controle e Regras de Acesso e Segurança da Base de Dados do Sistema Siape.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 447 (1) janeiro-abril, Brasília, 1996.

BURLAMAQUI, Marco Guilherme Bravo. Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Est. Aval. Educ.* 2008, vol.19, n.39.

CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber*; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2001.

CARVALHO, M. M.; NUNES, E. *Profissionalização Precoce, Educação Universitária e Escolhas Estratégicas*. *Observatório Universitário*, janeiro de 2007.

CASTRO, L. F. S. *Dinâmica demográfica da Zona da Mata mineira e a Microrregião Geográfica de Juiz de Fora*. *Virtú* (UFJF), v. 3ª Ed. p. 01-10, 2006.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de y DOURADO, Luiz Fernandes. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2001, vol.06, n.04, pp. 07-15. ISSN 1414-4077.

CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia?. *Lua Nova* [online]. 1991, n.24, pp. 117-150.

COMISSÃO ESPECIAL DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior. Brasília, 2003.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – CONAES. Convite aos cursos de agronomia e arquitetura de instituições de ensino superior brasileiras para participarem do processo de acreditação pelo sistema Arcu-sul. Brasília, 2009.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO. Avaliação das Universidades Brasileiras: Uma proposta nacional. Brasília, 1993.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portaria – CGU nº 2.546, de 27 de dezembro de 2010. Aprova Norma de Execução destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal, sobre o acompanhamento do Plano de Providências Permanente, a elaboração do Relatório de Gestão, os procedimentos da auditoria anual de contas realizada pelo órgão de controle interno e a organização e formalização das peças que constituirão os processos de contas da administração pública federal a serem apresentadas ao Tribunal de Contas da União, na forma prevista na Instrução Normativa TCU nº 63, de 01.09.2010 ou norma que a substitua.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS SOBRINHO, J. . *Acreditação da Educação Superior*. In: Francisco López Segrera; Domingo M. Rivarola. (Org.). *La Universidad ante los Desafíos del Siglo XXI*. 1 ed. Asunción: Ediciones y Arte S.A., 2010, v. 1, p. 261-294.

DIAS SOBRINHO, J. . Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. In: *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

DIDRIKSSON, Axel. *Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe* en GAZZOLA, Lucia y DIDRIKSSON, Axel (ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas, IESALC-Unesco, 2008.

DOURADO, L.F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil anos 90. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

DURHAM, E. R. *Uma política para o ensino superior brasileiro : diagnóstico e proposta*. Documento de trabalho do NUPES/USP, São Paulo, 1998.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1988. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 215, p. 117-142, jan./mar. 1999.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO – FORPLAD. *Ata da reunião realizada no dia 23 de setembro de 2009*.

FRANCO, Maria Amélia Santoro; LIBANEO, J. C. ; PIMENTA, S. G. . *Elementos para formulação de diretrizes curriculares para cursos de Pedagogia*. Cadernos de Pesquisa: Fundação Carlos Chagas, v. 37, p. 63-97, 2007.

FREITAS, H. C. L. . A reforma do ensino superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. *Educação e Sociedade*, Campinas, n.68, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Perfil demográfico do Estado de Minas Gerais - 2002*. Belo Horizonte, 2003.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO. *Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior: Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação (Bacharelado e Licenciatura)*. Brasília, DF, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO. *Censo da Educação Superior 2004 – Resumo Técnico*. Brasília, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO. *Manual do censo: módulo de migração*. Brasília, 2012.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de and CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação* (Campinas) [online]. 2008, vol.13, n.1, pp. 7-36.

LIMANA, Amir. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES? *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

MACHADO, Sérgio Braga. *Utilização de Indicadores de Desempenho na Avaliação de Gestão Realizada pelo TCU*. 81 p. Monografia (especialização em Controle Externo) – Curso de Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa, Brasília-DF. 2004.

MAGRONE, Eduardo; TAVARES, Fernando. A “accountability” como fator de instabilidade do pacto educacional brasileiro. *Educação em Foco* (Juiz de Fora), 2013.

MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior brasileiro nos anos 90. *São Paulo Perspec.* [online]. 2000, vol.14, n.1, pp. 41-60.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. 2009, vol.30, n.106, pp. 15-35.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ªed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELO, Marcos André. A Política da ação regulatória:responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 – 46, 55 – 68, jun. de 2001.

MOREIRA NETO, D. F. . A Regulação sob a perspectiva da nova hermenêutica. In *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico* (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008. .

OLIVEIRA, V. C. S. *Paradigmas de Administração Pública*. In: _____. Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Administração e Economia, Universidade Federal de Lavras, Lavras. Cap. 4, p. 55-71.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova Gestão Pública*: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005a, 204p.

PAES DE PAULA, Ana Paula. *Entre a administração e a política*: os desafios da gestão pública. 2003. 224 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda . A avaliação institucional nas universidades federais e a comissões próprias de avaliação. *Avaliação* (Campinas), v. 14, p. 9-28, 2009.

PIRES, Sueli; LEMAITRE, Maria José. *Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe*. In: CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Cartagena, 2008.

QUADROS, Ronice Müller de. Linguistic policies and education of the deaf in Santa Catarina: negotiation space. *Cad. CEDES* [online]. 2006, vol.26, n.69, pp. 141-161.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco . A autonomia das universidades públicas e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.9394/20/12/96). Ensaio. *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 5, n.14, p. 37-46, 1997.

RISTOFF, D. I. . Avaliação Institucional e a Mídia. *Avaliação*. *Avaliação* (Campinas), Campinas, SP, v. 2, n.1, p. 61-64, 1997.

RISTOFF, D. I. ; DAVOK, D. F. . Mudanças e Resistências na Construção da Cultura da Avaliação Institucional. *Avaliação*. *Avaliação* (Campinas), Campinas, v. 5, n.3, p. 27-36, 2000.

RISTOFF, Dilvo I. O SINAES e os seus desafios. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2004, vol.09, n.01, pp. 179-183. ISSN 1414-4077.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

ROTHEN, José Carlos ; SCHULZ, Almiro . SINAES: do documento original à legislação. *Revista Diálogo Educacional* (PUCPR), v. 7, p. 163-180, 2007.

SCHWARTZMAN, S. O enigma do ENADE. Disponível em: <www.schwartzman.org.br>. Acesso em: 12 jan. 2012.

SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, C. M. A nova reforma do MEC: mais polimento, mesmas idéias. *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, v. 23, n. 35, p. 9-18, 2005.

SCHWARTZMAN, S. *A expansão do ensino superior no Brasil, a sociedade do conhecimento e a educação tecnológica*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS/SENAI, 2005.

SOBRINHO, J. D. Avaliação Institucional: Integração e Ação Integradora . *Revista Avaliação*, Vol. 2, Nº2 (4), Jun. 1997. *Avaliação (Campinas)*, 1997.

TRAMONTIN, R. Ensino Superior: uma agenda para repensar seu desenvolvimento. *Educação Brasileira*, v.18, n.36, p.35-62, 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portaria – TCU nº 123, de 12 de maio de 2011. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2011.

UNESCO. *Tendências da educação superior para o século XXI*. In: *Conferência Mundial sobre o Ensino Superior*, 1998, Paris. Anais...2 ed. Brasília, DF: UNESCO; CRUB, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. *Relatório de Gestão do exercício de 2008*. Juiz de Fora, 2008. 269 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. *Relatório de Gestão do exercício de 2009*. Juiz de Fora, 2009. 237 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. *Relatório de Gestão do exercício de 2010*. Juiz de Fora, 2010. 289 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. *Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal de Juiz de Fora* (REUNI-UFJF). Juiz de Fora, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ FORA. Conselho Setorial de Graduação. Resolução nº 028/2011, de 16 de junho de 2011. Comissão para revisão do Regulamento Acadêmico da Graduação (RAG). Juiz de Fora, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ FORA. Conselho Setorial de Graduação. Resolução nº 017/2011, de 31 de março de 2011. Regulamenta a criação de Núcleos Docentes Estruturantes dos Cursos de Graduação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora,.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ FORA. Estatuto da Universidade Federal de Juiz de Fora, de 28 de setembro de 1998. Juiz de Fora.

VIEIRA, L. R. . A Expansão do Ensino Superior no Brasil: abordagem preliminar das políticas públicas e perspectivas para o ensino de graduação. *Avaliação (Campinas)*, v. 8, p. 18-46, 2003.