



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

QUALIDADE E REGULAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO:

UMA ANÁLISE DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES

PAOLA MATOS DA HORA

BRASÍLIA/DF
MARÇO DE 2019

PAOLA MATOS DA HORA

QUALIDADE E REGULAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO:

UMA ANÁLISE DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora sob a orientação do Professor Dr. José Vieira de Sousa.

BRASÍLIA/DF
MARÇO DE 2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

HH811q Hora, Paola Matos da
Qualidade e regulação nos cursos de Direito: uma análise
do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes / Paola
Matos da Hora; orientador José Vieira de Sousa. --
Brasília, 2019.
362 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Educação) -- Universidade
de Brasília, 2019.

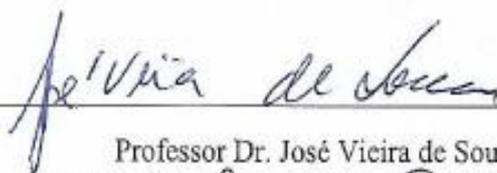
1. Sinaes. 2. Enade. 3. Qualidade. 4. Regulação. 5. curso
de Direito. I. Sousa, José Vieira de, orient. II. Título.

PAOLA MATOS DA HORA

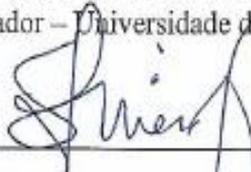
**QUALIDADE E REGULAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO:
UMA ANÁLISE DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES**

Brasília, 22 de março de 2019.

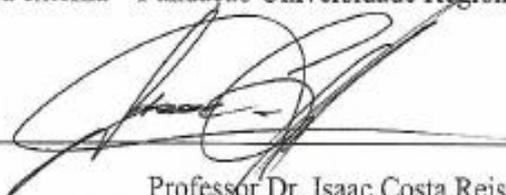
COMISSÃO EXAMINADORA



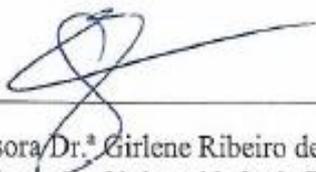
Professor Dr. José Vieira de Sousa
Orientador – Universidade de Brasília (UnB)



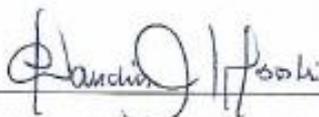
Professora Dr.ª Stela Maria Meneghel
Examinadora externa – Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB)



Professor Dr. Isaac Costa Reis
Examinador externo – Universidade de Brasília (UnB)



Professora Dr.ª Gírlene Ribeiro de Jesus
Examinadora interna – Universidade de Brasília (UnB)



Professora Dr.ª Cláudia Maffini Griboski
Suplente – Universidade de Brasília (UnB)

Dedico a tese aos meus pais, Fátima e José, por serem os meus exemplos de força e perseverança.

AGRADECIMENTOS

Certa vez, ouvi do meu orientador que por trás das conquistas existe uma rede de apoio que nos ampara, oferecendo subsídios diversos para que possamos alcançar os nossos objetivos. Nesses quatro anos, muitas pessoas cruzaram o meu caminho, me auxiliando das mais diversas formas, por isso, gostaria de fazer os meus mais sinceros agradecimentos:

À minha mãe, Fátima, mulher guerreira, batalhadora e prestativa. Durante todos esses anos, o seu amor, incentivos e a ajuda, de toda a ordem, me mantiveram firmes nos meus propósitos de vida.

Ao meu pai, José, homem forte, trabalhador e íntegro. Obrigada por ter acreditado em mim, por ter se empenhado em me oferecer sempre o melhor. Esse apoio incondicional me fez enxergar mais longe e perseguir os meus objetivos.

Ao meu irmão, Marcus Vinícius, pelo companheirismo e afeto. A minha vida tornou-se muito mais iluminada e repleta de carinho com a sua presença e alegria. Juntos aprendemos que “é necessário sempre acreditar que o sonho é possível, que o céu é o limite e você, truta, é imbatível”. (Racionais MC’s).

Ao meu namorado, Arthur, meu amor, meu parceiro de conversas infundáveis, de devaneios, viagens e utopias. A sua compreensão, carinho e presteza foram fundamentais para que eu trilhasse esse caminho com serenidade, mesmo em meio às tormentas.

Ao meu orientador, professor Dr. José Vieira de Sousa, pelo profissionalismo, comprometimento e dedicação. Obrigada por ter aceitado me orientar pela segunda vez; a experiência foi muito gratificante. Por meio dos seus incentivos e ensinamentos pude crescer nos âmbitos acadêmico, profissional e pessoal.

Ao professor Dr. Isaac Costa Reis e às professoras Dra. Girlene Ribeiro de Jesus e Stela Maria Meneghel, pela disponibilidade em participar da minha defesa de tese, fazendo importantes contribuições e ponderações em relação à pesquisa.

Às amigas pedagogas, Elisangela Menezes, Elianice Castro, Luana Brito, Maria Eunice Santos e Pollyanna Miranda, pela amizade que nutrimos desde a época da graduação, pelos momentos de diversão, alegria, descontração e desabafos. Obrigada por fazerem parte da minha vida!

Aos amigos do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB e aos integrantes do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (Gepaes), em especial à Michelle Espíndola, Cláudio Amorim e Lukelly Gonçalves, pelo aprendizado em conjunto, pelas discussões nas reuniões e trocas de conhecimento, pelas viagens aos congressos, pelo companheirismo, por serem meus confidentes nos momentos de alegria e angústia.

Às amigas Sara Araújo e Ana Paula Oliveira, que apesar de distantes fisicamente se fizeram tão presentes nos momentos de aflição, dando mais leveza aos dias de incerteza.

Aos meus colegas da Coordenação Geral do Enade, pelo aprendizado, pela luta por uma educação de qualidade e pelo apoio durante esses anos.

Aos professores do Centro de Ensino Fundamental 13 de Ceilândia, por todo o carinho e confiança.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) pela concessão do afastamento remunerado para estudos durante os dois últimos anos do meu doutorado.

Aos servidores Clodoaldo Lemes e Maria das Dores Pereira Rosa, da Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), do Inep, por terem me fornecido as bases de dados da educação superior e me prestado os esclarecimentos necessários.

Ao professor Dr. Alexandre Veronese, da Faculdade de Direito da UnB, por ter respondido aos meus e-mails prontamente e ter se disponibilizado, mesmo durante as férias, a me receber e conversar sobre o curso de Direito.

Ao professor Dr. José Geraldo de Sousa Júnior, da Faculdade de Direito da UnB, por ter atendido ao meu pedido de ajuda e me indicado bibliografia básica para a construção do meu referencial teórico.

Ao advogado Tarcizo Roberto do Nascimento, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, por indicação do professor Dr. José Geraldo de Sousa Júnior, me auxiliou na construção do referencial teórico da tese por meio do empréstimo de livros e do agendamento de reuniões para conversar sobre as particularidades do curso de Direito.

Ao Ministério da Educação, ao Inep, à OAB, à ABMES e às Instituições de Educação Superior (IES) selecionadas, que possibilitaram a realização da pesquisa, por meio das entrevistas.

A todos aqueles que me auxiliaram com o agendamento das entrevistas: Jefferson Carlos Rodrigues Souza, Maria Anastácia Ribeiro Maia Carbonesi, Thamires Oliveira, Fernando Rios, Esther Oliveira e Rosileide Oliveira Nunes.

E aos entrevistados, pela disponibilidade em participar da pesquisa e contribuir com o estudo.

O campo da avaliação, ao crescer em complexidade e se inserir mais declaradamente no âmbito político e social, incorporou as contradições, que não são meramente epistemológicas, mas, sobretudo, resultam de distintas concepções de mundo. A avaliação se resume, então, como política e de grande sentido ético. Tem grande interesse público e se desenvolve no interior das dinâmicas contraditórias da vida social. A ética, sendo a fundadora do sujeito, assegura também a subjetividade do outro; reconhece a alteridade; realiza-se, portanto, num meio social e intersubjetivo. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 27).

RESUMO

A tese aborda a relação estabelecida entre qualidade e regulação no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e valeu-se do método materialismo histórico dialético, sendo utilizadas, com base nele, as categorias metodológicas totalidade, contradição e mediação. Teve como objetivo geral investigar de que forma a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sinaes nos cursos de Direito do Distrito Federal (DF) avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) no ciclo avaliativo de 2015. As legislações vigentes sobre a educação superior não discutem a definição da qualidade, corroborando a ideia da polissemia do seu conceito. A regulação da educação superior, por sua vez, é realizada pelo Estado, sendo subsidiada pelas avaliações do Sinaes mas, com o passar dos anos, essa categoria foi sendo intensificada em virtude da criação dos indicadores de qualidade, inseridos no sistema por meio de Portarias. Em virtude disso, o tipo de pesquisa eleito foi a exploratória, a partir da qual se adotou uma abordagem qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas e análise documental como instrumentos e procedimentos para a produção de dados. Quanto ao critério de escolha do grupo de Instituições de Educação Superior (IES) selecionadas para a pesquisa, analisamos as instituições com sede no DF que ofertavam o curso de Direito e que possuíam Conceito Enade e Conceito Preliminar de Curso (CPC) referentes ao ano de 2015. Das 18 Instituições de Educação Superior (IES), elegemos sete, obedecendo a três critérios: organização acadêmica e categoria administrativa, porte das IES segundo a quantidade de cursos ofertados e o valor da mensalidade à época da produção dos dados. Em relação aos sujeitos entrevistados, optamos por três de cada instituição, o coordenador, o professor e o estudante do curso de Direito, além de indivíduos representantes da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Daes-Inep) e da Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES), e um pertencente à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Para a análise dos dados, usamos categorias de conteúdo – qualidade, avaliação, regulação, expansão e perfil dos estudantes. Durante a análise das entrevistas, foi utilizado o *software Web Qualitative Data Analysis* (webQDA). Os resultados da pesquisa demonstraram que a regulação assumiu um papel de destaque no Sinaes, fazendo com que a avaliação seja um elemento coadjuvante, enfraquecendo assim o propósito de aferição e promoção da qualidade. A forma como o Sinaes se configurou, ao longo dos anos, contribuiu para que a regulação visasse ao controle da qualidade e sua operacionalização acabasse negligenciando o caráter formativo da avaliação. Os indicadores do sistema são frágeis e não conseguem captar a complexidade e tampouco a heterogeneidade da educação superior e as particularidades do curso de Direito. Além disso, constatamos que o vínculo estabelecido entre avaliação e qualidade é contraditório, pois as avaliações do Estado são reconhecidas pelos sujeitos da pesquisa, mas sob o caráter da obrigatoriedade. Quanto aos indicadores de qualidade do Sinaes, foi verificado que os sujeitos pertencentes às IES investigadas, sobretudo os professores e alguns coordenadores de curso, compreendem pouco sobre o assunto, dada a sua complexidade. No que tange à expansão, o aumento do número de cursos e de matrículas, a concorrência, que motivou uma disputa entre as IES privadas no DF, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), aliados ao Programa Universidade para Todos (Prouni) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) contribuíram, ao longo dos anos, para quebrar a hegemonia de um perfil de estudante que ingressava nos cursos de Direito do DF. Por fim, averiguamos que avaliação e regulação estão altamente imbricadas e os sujeitos não têm clareza de como estas podem ser mediadas, tendo em vista a qualidade do ensino e a melhoria dos atos autorizativos.

Palavras-chave: Educação superior. Regulação. Qualidade. Enade.

ABSTRACT

The thesis addresses the established relation between quality and regulation within the scope of the National System for the Evaluation of Higher Education (Sinaes) and used the method of dialectical historical materialism, using, based on it, the methodological categories totality, contradiction and mediation. Its general objective was to investigate how the quality relates to the Sinaes regulation policy in the Law courses in the Federal District (DF) evaluated by the National Student Performance Exam (Enade) in the 2015 evaluation cycle. The current legislation on higher education does not discuss the definition of quality, corroborating the idea of the polysemy of its concept. The regulation of higher education, in turn, is carried out by the State, being subsidized by the evaluations of Sinaes but, over the years, this category was intensified by virtue of the creation of the quality indicators, inserted in the system by means of Ordinances. As a result, the type of research chosen was the exploratory one, from which a qualitative approach was adopted, using semi-structured interviews and documentary analysis as instruments and procedures for data production. Regarding the selection criteria of the group of Higher Education Institutions (HEIs) selected for the research, we analyzed the Institutions with headquarters in the DF that offered the Law course and that had Enade Grade and Preliminary Course Grade (CPC) referring to the year of 2015. We elected seven of the 18 Higher Education Institutions (HEIs), following three criteria: academic organization and administrative category, size of HEIs according to the number of courses offered and the amount of the monthly tuition fee at the time of data production. Regarding the subjects interviewed, we chose three from each institution, the coordinator, the teacher and the student of the Law course, as well as individuals representing the Secretariat for Regulation and Supervision of Higher Education (Seres), the Higher Education Evaluation Board of the National Institute of Studies and Research Anísio Teixeira (Daes-Inep) and the Brazilian Association of Higher Education Holders (ABMES), and one belonging to the Brazilian Bar Association (OAB). For data analysis, we used content categories – quality, assessment, regulation, expansion and student profile. During the analysis of the interviews, Web Qualitative Data Analysis (webQDA) software was used. The results of the research demonstrated that the regulation assumed a prominent role in Sinaes, making the evaluation a supporting element, thus weakening the purpose of quality assessment and promotion. The way in which Sinaes has been configured over the years has contributed to the regulation aiming at quality control and its operationalization, ultimately neglecting the formative nature of the evaluation. The indicators of the system are fragile and fail to capture the complexity and the heterogeneity of higher education and the particularities of the law course. In addition, we found that the link established between evaluation and quality is contradictory, since the evaluations of the State are recognized by the research subjects, but under the character of the obligatoriness. Regarding Sinaes quality indicators, it was verified that the subjects belonging to the HEIs investigated, especially the teachers and some course coordinators, understand little about the subject, given its complexity. With regard to expansion, the increase in the number of courses and enrollments, the competition, which motivated a dispute between the private HEIs in the Federal District, the Program to Support the Plans for Restructuring and Expansion of Federal Universities (Reuni), allied to the Program University for All (Prouni) and the Student Financing Fund (Fies), contributed, over the years, to break the hegemony of a student profile that was entering the DF Law courses. Finally, we found that evaluation and regulation are highly intertwined and subjects are not clear about how these can be mediated, given the quality of teaching and the improvement of authorizing acts.

Keywords: Higher education. Regulation. Quality. Enade.

RÉSUMÉ

La thèse traite de la relation établie entre qualité et régulation dans le cadre du Système National d'Évaluation de L'Enseignement Supérieur (*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes*) et utilise des catégories méthodologiques totalité, contradiction et médiation, basées sur le matérialisme historique dialectique. Ce travail a pour objectif général l'étude du lien entre la qualité et la politique de régulation de *Sinaes* dans les cours de Droit du District Fédéral (DF) évalués par l'Examen National de Performance des Étudiants (*Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade*) du cycle d'évaluation de 2015. Les lois concernantes l'enseignement supérieur ne discutent pas la définition de la qualité, ce qui corrobore l'idée de polysémie de son concept. La régulation de l'enseignement supérieur est assurée par l'État, subventionnée par les évaluations de *Sinaes* mais, au fil des années, cette catégorie s'est intensifiée grâce à la création d'indicateurs de qualité, intégrés au système à partir des *Portarias*. Par conséquent, cette recherche est du type exploratoire d'approche qualitative, et emploie des entretiens semi-structurés et l'analyse documentaire comme instruments et procédures de production de données. En ce qui concerne les critères de sélection du groupe d'Établissements d'Enseignement Supérieur (*Instituições de Educação Superior - IES*) sélectionnés pour la recherche, nous avons analysé les établissements qui ont leur siège dans le DF, qui offrent le cours de Droit et qui possèdent le Concept *Enade* et le Concept de Cours Préliminaire (CPC) en 2015. Sur les 18 *IES*, nous en avons élu sept, obéissant à trois critères: organisation universitaire et catégorie administrative, taille de l'enseignement supérieur en fonction du nombre de cours proposés et du montant de la redevance mensuelle au moment de la production des données. En ce qui concerne les sujets interrogés, nous avons choisi trois représentants de chaque établissement, le coordinateur, l'enseignant et l'étudiant du cours de Droit, ainsi que des représentants du Secrétariat à la Régulation et à la Supervision de l'Enseignement Supérieur (*Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - Seres*), du Comité d'évaluation de l'Enseignement Supérieur, de l'Institut National d'Études et de Recherche Anísio Teixeira (*eDiretoria de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - Daes-Inep*) et de l'Association Brésilienne des Titulaires de l'Enseignement Supérieur (*Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - ABMES*) et un membre de l'Association des Avocats du Brésil (*Ordem dos Advogados do Brasil - OAB*). Pour l'analyse des données, nous avons utilisé des catégories de contenu - qualité, évaluation, régulation, expansion et profil de l'étudiant. Lors de l'analyse des entretiens, le logiciel *Web Qualitative Data Analysis* (WebQDA) a été utilisé. Les résultats de la recherche ont montré que la régulation jouait un rôle de premier plan à *Sinaes*, faisant de l'évaluation un élément de soutien, affaiblissant, ainsi, l'objectif de l'évaluation et de la promotion de la qualité. La manière dont *Sinaes* a été configurée au fil des ans a contribué à la régulation visant le contrôle de la qualité et son opérationnalisation, négligeant en définitive le caractère formatif de l'évaluation. Les indicateurs du système sont fragiles et ne parviennent pas à saisir la complexité et l'hétérogénéité de l'enseignement supérieur et les particularités du cours de Droit. De plus, nous constatons que le lien établi entre évaluation et qualité est contradictoire, puisque les évaluations de l'État sont reconnues par les sujets de recherche, mais sous le caractère de l'obligation. En ce qui concerne les indicateurs de qualité de *Sinaes*, on a vérifié que les sujets appartenants à l'enseignement supérieur, notamment les enseignants et certains coordinateurs de cours, comprennent peu le sujet, à cause de sa complexité. En ce qui concerne l'extension, l'augmentation du nombre de cours et d'inscriptions, la concurrence, qui a motivé un différend entre les *IES* privées du DF, le Programme d'Appui au Plan de Restructuration et d'Expansion des Universités Fédérales (*Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni*), allié au Programme L'Université Pour Tous (*Programa Universidade para Todos - Prouni*) et le Fonds de Financement des Étudiants (*Fundo de Financiamento Estudantil - Fies*) ont, au fil des ans, contribué à briser l'hégémonie d'un profil étudiant qui entraînait dans les cours de droit du DF. Enfin, nous constatons que l'évaluation et la régulation sont étroitement liées et que les sujets ne sont pas clairs quant à la manière de les médier, au compte tenu de la qualité de l'enseignement et de l'amélioration des actes d'autorisation.

Mots-clés: Enseignement Supérieur. Régulation. Qualité. *Enade*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa do Distrito Federal com a localização das IES participantes da pesquisa.....	51
Figura 2: Lista – Códigos árvore webQDA.....	55
Figura 3: Delimitação das áreas de atuação do Estado.....	111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de cursos de Direito, presenciais e a distância, segundo a categoria administrativa (Brasil: 2003 a 2017).....	155
Gráfico 2: Total de matrículas nos cursos de Administração, Pedagogia, Enfermagem, Engenharia Civil e Direito, presenciais e a distância (Brasil: 2003 a 2017).....	159
Gráfico 3: Número de matrículas em cursos de Direito, presenciais e a distância, segundo a categoria administrativa (Brasil: 2003 a 2017).....	164
Gráfico 4: Número de IES no Brasil, segundo a categoria administrativa (Brasil: 1995 a 2002).....	188
Gráfico 5: Número de IES no DF, segundo a categoria administrativa (2003 a 2010)	191
Gráfico 6: Número de IES no DF, segundo a categoria administrativa (2011 a 2017)	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Universidades federais com maior produção de teses e dissertações sobre o Sinaes de 2004 a 2014: UnB e UFC.....	28
Quadro 2: Categorização das teses e dissertações que apresentam o Sinaes em seus resumos (Brasil: 2015 a 2017).....	33
Quadro 3: Categorização de teses e dissertações sobre os cursos de Direito cujos resumos trazem a palavra Sinaes (Brasil: 2004 a 2017).....	34
Quadro 4: Categorização de teses e dissertações que abordam a avaliação nos cursos de Direito na vigência do Sinaes (Brasil: 2004 a 2017).....	36
Quadro 5: Grupo de IES selecionadas para a pesquisa.....	50
Quadro 6: Caracterização dos sujeitos selecionados para a pesquisa.....	52
Quadro 7: Faculdades de Direito (Brasil: 1891 a 1907).....	84
Quadro 8: Composição do CPC e pesos das suas dimensões e componentes	122
Quadro 9: Regiões Administrativas do DF.....	177
Quadro 10 Composição do CPC – Corpo docente.....	207

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de matrículas em cursos de Direito, presenciais e a distância, por região (Brasil: 2003 a 2017).....	168
Tabela 2: Vagas oferecidas em cursos de Direito, presenciais e a distância (Brasil: 2014 a 2017).....	171
Tabela 3: Total de ingressos em cursos de Direito, presenciais e a distância (Brasil: 2014 a 2017).....	172
Tabela 4: Evolução das matrículas de cursos de Direito, presenciais e a distância, ofertados no DF (2003 a 2017).....	196

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AEUDF	Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal
AI	Ato Institucional
BASis	Banco Nacional de Avaliadores
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CAAs	Comissões Assessoras de Área
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CEA	Comissão Especial de Avaliação
Cebas	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEJ	Comissão de Ensino Jurídico
Ceub	Centro de Ensino Unificado de Brasília
CFE	Conselho Federal de Educação
CGEnade	Coordenação Geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
CI	Conceito Institucional
CN	Comissão Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEJ	Comissão Nacional de Educação Jurídica
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
Daes	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
DF	Distrito Federal
DNE	Departamento Nacional do Ensino
EaD	Educação a Distância
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ESCS	Escola Superior de Ciências da Saúde
Faciplac	Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central
FCE	Faculdade de Ceilândia
Fepecs	Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde
FGA	Faculdade do Gama
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FUP	Faculdade de Planaltina
FURB	Fundação Universidade Regional de Blumenau
Geres	Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
Ibict	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICA	<i>International Cooperation Administration</i>
IDD	Indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IES	Instituição de Educação Superior
IFB	Instituto Federal de Brasília
Ifes	Instituições Federais de Ensino
IGC	Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRA	Índice de Rendimento Acadêmico
ISCP	Instituto Superior de Ciências Policiais
ISF	Inspeção Científica das Faculdades
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NDE	Núcleo Docente Estruturante
Novacap	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
Obeduc	Observatório da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores
Paru	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PAS	Programa de Avaliação Seriado
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDI	Programa de Desenvolvimento Institucional
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
Poge	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPC	Projeto Pedagógico de Curso
Prouni	Programa Universidade para Todos
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RAs	Regiões Administrativas
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SiSU	Sistema de Seleção Unificada
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UCB	Universidade Católica de Brasília
UDF	Universidade do Distrito Federal
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade Federativa
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo

UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unemat	Universidade do Estado de Mato Grosso
Unesc	Universidade do Extremo Sul Catarinense
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp	Universidade Estadual Paulista
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UniCesumar	Centro Universitário de Maringá
UniCEUB	Centro Universitário de Brasília
Unicid	Universidade Cidade de São Paulo
Unifae	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino
Unimep	Universidade Metodista de Piracicaba
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia
Unisantos	Universidade Católica de Santos
Unisinos	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Uniso	Universidade de Sorocaba
Unitau	Universidade de Taubaté
Univali	Universidade do Vale do Itajaí
Univas	Universidade do Vale do Sapucaí
Unoesc	Universidade do Oeste de Santa Catarina
Unopar	Universidade do Norte do Paraná
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

URJ	Universidade do Rio de Janeiro
Usaid	<i>United States Agency for International Development</i>
USP	Universidade de São Paulo
webQDA	<i>Web Qualitative Data Analysis</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1: ORIGEM E PRIMÓRDIOS DOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL	
1.1 A ideia de estudos superiores no Brasil colonial.....	57
1.2 Criação dos primeiros cursos superiores no território brasileiro.....	60
1.3 Origem e evolução dos cursos jurídicos no Império.....	65
1.4 Início da regulação nos cursos superiores.....	72
1.5 Atividades regulatórias nos cursos jurídicos na Primeira República.....	79
1.6 Expansão do ensino superior e o curso de Direito após a desoficialização do ensino.....	92
1.7 Síntese parcial.....	98
CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO: CONSENSOS E DISSENSOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÓS-REFORMA DE 1968	
2.1 A Reforma Universitária de 1968 e seus reflexos no ensino superior.....	100
2.2 Avaliação e regulação: a política educacional de FHC (1995-2002).....	108
2.3 Tensão entre qualidade e regulação na educação superior nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).....	114
2.4 Sinaes: concepção e transformações de um sistema avaliativo complexo e contraditório..	116
2.4.1 Indicadores: qualidade <i>versus</i> regulação.....	125
2.5 Discussão conceitual sobre regulação na educação superior.....	134
2.6 Materialização da regulação no curso de Direito.....	141
2.7 Síntese parcial.....	149
CAPÍTULO 3: EXPANSÃO DOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL	
3.1 Crescimento dos cursos de Direito no Brasil de 2003 a 2017.....	151
3.1.1 O curso de Direito no cenário da educação superior brasileira.....	152
3.1.2 Ampliação do número de matrículas no curso de Direito.....	163
3.2 O Distrito Federal como unidade da federação.....	176
3.3 Educação superior no Distrito Federal.....	181
3.3.1 Gênese e instalação do ensino superior local – 1962 a 1994.....	181
3.3.2 Expansão da educação superior no DF – 1995 a 2002.....	186
3.3.3 Consolidação da educação superior pós-2003.....	189
3.4 Configuração do curso de Direito no DF.....	193

3.5 Síntese parcial.....	200
--------------------------	-----

CAPÍTULO 4: QUALIDADE E AVALIAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO DO DF NO MARCO DO SINAES: DESAFIOS E CONTRADIÇÕES

4.1 Perspectivas de análise e interpretação dos dados.....	202
4.2 Demarcação da qualidade nos cursos de Direito do Distrito Federal.....	204
4.2.1 A qualidade do curso de Direito vinculada aos corpos docente e discente.....	204
4.2.2 Ensino, pesquisa e extensão como indicadores da qualidade no curso de Direito....	213
4.2.3 Infraestrutura das IES e Investimentos em qualidade.....	219
4.2.4 O conceito de qualidade nas avaliações do curso de Direito e na legislação.....	225
4.3 Aferição de desempenho: um olhar sobre o Enade e o Exame de Ordem dos Advogados..	229
4.3.1 Repercussão do Enade no curso de Direito.....	229
4.3.2 Diferentes percepções sobre o Exame de Ordem dos Advogados.....	240
4.3.3 Outras dimensões da avaliação no curso de Direito.....	244
4.4 Síntese parcial.....	251

CAPÍTULO 5: EXPANSÃO E REGULAÇÃO DOS CURSOS DE DIREITO DO DF: UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS ESTUDANTES

5.1 Efeitos da expansão da educação superior no curso de Direito do DF.....	253
5.2 Constituição do perfil dos estudantes dos cursos de Direito pesquisados.....	265
5.2.1 Caracterização do grupo de estudantes pesquisados.....	265
5.2.2 Motivos que levam os estudantes a optarem pelo curso de Direito.....	267
5.2.3 Elementos influenciadores na configuração do perfil dos estudantes.....	274
5.3 Consequências da regulação na expansão dos cursos de Direito.....	283
5.4 Síntese parcial.....	302

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	305
----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	314
-------------------------	------------

APÊNDICES.....	338
-----------------------	------------

ANEXOS.....	353
--------------------	------------

INTRODUÇÃO

A presente tese insere-se na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (Poge), do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade de Brasília. A pesquisa¹ tem como objetivo geral investigar de que forma a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) nos cursos de Direito do Distrito Federal (DF) avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) no ciclo avaliativo de 2015.

Em consonância com o objetivo geral deste trabalho, a tese se propôs a investigar como a qualidade proclamada nos cursos de Direito² do Distrito Federal avaliados pelo Enade se relaciona com a política de regulação do Sinaes. A intenção foi compreender o movimento dessas duas categorias que são constantemente tensionadas pela avaliação, no âmbito da educação superior³.

Preliminarmente, ao indagar o que é proclamado como qualidade nos cursos de Direito, buscamos uma analogia à discussão feita por Anísio Teixeira (1900-1971) em relação às instituições escolares brasileiras. O autor narra a colonização da América como um processo imerso em uma duplicidade de interesses. Os europeus anunciavam a expansão do cristianismo, mas na realidade estavam interessados na exploração e na geração de fortuna. Isso posto, nascemos divididos entre os propósitos proclamados e os realizados, relação que se estendeu à sociedade e foi sendo difundida nos demais setores, como na educação.

Teixeira (1962), afirmando a necessidade de formação de quadros de nível superior, exemplifica que, no contexto educacional, acabamos aceitando a crescente improvisação de escolas superiores, principalmente daquelas em que a ausência de técnicas específicas possibilita a simulação do ensino. O autor sinaliza a preocupação com a distância existente entre

¹ Pesquisa aprovada por meio do Parecer nº 2.572.644 pelo Comitê de Ética em Pesquisa, Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília e do Parecer nº 2.642.731 do Comitê de Ética em Pesquisa de um dos centros universitários participantes do estudo.

² Neste estudo, utilizaremos as nomenclaturas “cursos de Direito” e “cursos jurídicos” como sinônimos.

³ Nesta tese, a expressão “ensino superior” será utilizada quando o contexto histórico a que se refere for até o ano de 1996, quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), a altera para “educação superior”. Na formulação do Sinaes, em 2003, a expressão ensino superior foi substituída por educação superior com o intuito de ressaltar as dimensões formativa e educativa inerentes a esse nível educacional, bem como o compromisso com o uso social do conhecimento, na perspectiva de aprofundamento da construção da cidadania e da democracia. (WEBER, 2012). A redenominação diz respeito ao reconhecimento do papel da educação superior como espaço de formação crítica dos sujeitos. Sendo assim, observa-se que há em sua essência a reflexão sobre a constituição de um indivíduo capaz de compreender o seu papel frente à realidade na qual se insere.

aquilo que é desejado na educação superior e o que nela tem se concretizado, historicamente, no Brasil. Podemos dizer que a ideia sobre o que é almejado e o que de fato se materializa na educação superior permanece nos debates atuais das políticas definidas para esse nível educacional. Considerando a totalidade e a complexidade do campo da educação superior, é possível dizer, por extensão, que há um abismo entre o ideal e o real, no que diz respeito à relação entre qualidade, avaliação⁴ e regulação⁵. A mediação entre esses elementos não se concretiza pelo fato de haver interesses difusos vinculados à política de avaliação. O que consta na legislação nem sempre é efetivado nas instituições. Em consequência, muitas vezes, o que ocorre é apenas uma adequação das instituições de educação superior (IES) aos princípios do Sinaes, o que pode garantir às instituições o seu pleno funcionamento, uma vez que atendam às exigências regulatórias da política.

Como já abordado, o foco do estudo é a discussão da qualidade nos cursos de Direito do DF, tendo em vista a sua relação com a regulação no Sinaes. Em primeiro lugar, sabemos que qualidade é um conceito polissêmico, pois assume formas distintas dependendo do tempo histórico e do contexto em que é discutido.

No que se refere à legislação, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 206, inciso VII, aborda que o ensino será ministrado com base no princípio da garantia de um padrão de qualidade. Todavia, não há qualquer descrição sobre o que caracteriza esse padrão. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a), também menciona em seu artigo 3º, inciso IX, que o ensino será ministrado com o objetivo de garantir um padrão de qualidade. Todavia, apesar de notarmos que a qualidade é abordada de forma geral, na educação nacional, com ênfase no ensino, a lei em questão, assim como a Constituição Federal de 1988, não define o que é um padrão de qualidade.

Ainda na LDB, o artigo 9º, inciso VI afirma que é incumbência da União assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e na educação superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade. Esse artigo destaca a relevância da avaliação como um

⁴ De acordo com Leite (2006), a avaliação refere-se a “processos de construção de sentidos e conhecimentos sobre sujeitos, objetos ou coisas, atividades e instituições, colocados em relação educativa ou profissional durante determinado período de tempo” (p. 461). No âmbito da educação superior, a autora afirma que a avaliação “tem por objeto a supervisão e o controle do sistema de educação superior no seu conjunto e de cada uma das instituições e programas e políticas que o constituem.” (p. 462).

⁵ Martins (2005) afirma que a regulação da educação superior é função precípua do Estado, composta por três dimensões: a normativa, a verificadora e a controladora. A primeira estabelece as diretrizes sobre as quais as duas últimas serão concretizadas. A regulação na educação superior ocorre tomando como referenciais básicos os resultados das avaliações do Sinaes. Nesse sistema avaliativo, a regulação é realizada por meio de atos autorizativos a saber, a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos; e credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior.

instrumento que possibilita mapear a realidade, intervir nos problemas e investir na qualidade educacional. Quanto ao capítulo IV, que trata especificamente da educação superior, o artigo 47, § 4º, estabelece que as IES devem oferecer no período noturno cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária. Verificamos uma preocupação em assegurar a equidade entre cursos noturnos e diurnos no quesito qualidade. Porém, nesse artigo não há qualquer descrição sobre o que se espera, em termos de qualidade, de um curso de graduação, seja ele diurno ou noturno.

Ao analisar tanto a Constituição Federal (BRASIL, 1988) como a Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), percebemos que qualidade é uma palavra recorrente nos textos legais, não obstante, nenhum desses dispositivos descreve em quais parâmetros ela está embasada e os procedimentos necessários para aferi-la. Podemos dizer que a qualidade é mencionada nesses dois documentos, mas não é conceituada no âmbito educacional.

Entendemos que há uma série de definições que podem ser utilizadas para demarcar a qualidade, todavia é preciso refletir sobre o que é qualidade na educação superior. O referido tema é bastante complexo, porém essa condição não anula a necessidade de um debate, pois a qualidade precisa ser situada no âmbito educacional. Para manter a coerência dessa problematização, esperamos que conceitos utilizados em empresas ou indústrias, por exemplo, não sejam transpostos para as IES, uma vez que a natureza de seus trabalhos é distinta.

Discutir qualidade não é algo simples, pois o vocábulo envolve uma pluralidade de significados que estão envoltos em diversos pontos polêmicos e contraditórios. Desse modo, o debate sobre a qualidade não está embasado em um pensamento linear; é necessário que se acompanhe o movimento da política de avaliação, bem como as vozes dos sujeitos relacionados ao curso de Direito, para que se possa estabelecer um diálogo mais coerente sobre o tema.

No quesito avaliação, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a), que instituiu o Sinaes, tem o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Observamos que a avaliação da educação superior se configurou em um sistema que já dura uma década e meia, estabelecendo-se como um avanço no que tange às políticas públicas educacionais, pois prioriza a globalidade dos processos avaliativos.

De acordo com Sanches (2009), a LDB/1996 (BRASIL, 1996a), além de ser um marco importante de transformações para a educação superior, priorizou os processos avaliativos como

forma de garantir a melhoria da qualidade de ensino. O Plano Nacional de Educação (PNE)⁶ (2001-2010), instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001a), por sua vez, estabeleceu para cada nível de ensino, diretrizes, objetivos e metas. Ao longo dos anos, percebemos um realinhamento das competências da avaliação do Ministério da Educação (MEC) e dos demais órgãos sob sua tutela. Diante do exposto, concluímos que a construção de um sistema nacional de avaliação exigiu que os diferentes sistemas de ensino colaborassem entre si para que se pudesse aprimorar um plano nacional de avaliação da educação superior.

Depreendemos que a configuração de um sistema de avaliação está atrelada a uma base legal que trata da necessidade de implementação de um processo avaliativo, visando contribuir para a melhoria da qualidade das IES. A legislação repassa essa preocupação para outras instâncias, o que induz a publicação de documentos enfatizando a importância da avaliação. Toda essa articulação coloca em destaque o protagonismo da avaliação na educação superior, tendo em vista o investimento na qualidade.

Em relação à qualidade, o artigo 1º, § 1º da lei do Sinaes aponta como uma das finalidades do sistema a melhoria da qualidade da educação superior, porém, assim como a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), não delimita qual o entendimento de qualidade e nem estabelece os aspectos a ela relacionados.

Quanto à regulação, a lei que instituiu o Sinaes, em seu artigo 2º, parágrafo único, garante que os resultados da avaliação

[...] constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (BRASIL, 2004^a, n.p.).

Desse modo, o referido artigo deixa explícito que a avaliação fornecerá subsídios aos processos de regulação e de supervisão da educação superior. Assim, depreendemos que a

⁶ O primeiro PNE foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001a). O PNE teve 10 anos de vigência e visava cumprir o disposto no artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O artigo em questão afirma que o objetivo do PNE é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: i) erradicação do analfabetismo; ii) universalização do atendimento escolar; iii) melhoria da qualidade do ensino; iv) formação para o trabalho; v) promoção humanística, científica e tecnológica do País; e vi) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Para Dourado (2010), o PNE, então aprovado, não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política. As entidades educacionais, por exemplo, não efetivaram uma avaliação sistemática e global do Plano e de sua concretização.

regulação está subordinada à avaliação. É por meio dessa última que a primeira se constitui como processo garantidor do funcionamento dos cursos; e é com base na relação entre ambas que se presume também que, em alguma medida, os cursos e as instituições assumam o compromisso de garantir a qualidade, como preconiza o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. (BRASIL, 2017b).

Inferimos que a regulação tem se intensificado no Sinaes desde 2008 – ano em que as Portarias Normativas nº 4, de 05 de agosto de 2008 (BRASIL; MEC, 2008a), e nº 12, de 05 de setembro de 2008 (BRASIL; MEC, 2008b), foram publicadas –, instituindo, respectivamente, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC). Em linhas gerais, esses índices revelam quais cursos e instituições têm desempenho satisfatório ou insatisfatório, baseados em uma escala crescente de um a cinco. O resultado relaciona diretamente a qualidade dos cursos e instituições à nota obtida nos indicadores.

Diante do exposto, qualidade e regulação têm uma relação muito próxima na política de avaliação da educação superior. A Portaria nº 515, de 14 de junho de 2018 (INEP, 2018e), em seu artigo 2º, definiu os seguintes Indicadores de Qualidade da Educação Superior, referentes ao ano de 2017: i) Conceito Enade; ii) Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD); iii) Conceito Preliminar de Curso (CPC); e iv) Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC). Esses indicadores são utilizados para aferir a qualidade na educação superior, mas alguns deles, como CPC e IGC, são tomados como parâmetro para realizar a regulação do sistema de ensino. Esse fato representa uma contradição na política de avaliação da educação superior, uma vez que o padrão para efetivar a regulação e para definir a qualidade revela-se o mesmo.

Entendemos que avaliação, qualidade e regulação são categorias do Sinaes e têm papéis relevantes para a materialização da política. No entanto, a regulação, com o passar dos anos, assumiu um papel de destaque no sistema. *Com base no exposto, a tese defendida no presente trabalho é que, a despeito do que é originalmente proposto no Sinaes, no âmbito desse sistema avaliativo, a regulação tem sido utilizada como um mecanismo de controle da qualidade e não de indução desta.* Apesar de o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b) definir que a regulação será realizada para a garantia do padrão de qualidade de instituições e cursos, percebemos que essa relação não se concretiza. Desse modo, o vínculo existente entre qualidade e regulação é pautado no monitoramento das ações, em detrimento de uma visão formativa da avaliação, visando à qualidade do ensino.

A dificuldade em delimitar um conceito de qualidade pode ser explicada pelo fato de que “a condição valorativa da qualidade nem sempre aponta para uma mesma direção, pois os

parâmetros que a definem podem decorrer de projetos educativos e científicos diferenciados”. (INEP, 2006, p. 11) As diretrizes e instrumento de avaliação externa utilizados pelo Inep em 2006 ressaltam a existência de referentes universais de qualidade, que dizem respeito à natureza, condições e formatos das IES. Nesse âmbito, podem ser considerados referentes universais: a adequação e a pertinência dos processos de formação, o rigor acadêmico e científico, a condição social, científica e cultural da produção acadêmica, a construção da cidadania e o exercício da democracia. O documento também aponta para a existência de referentes específicos particulares de qualidade e que estabelecem uma ligação com a missão e natureza das instituições.

De acordo com Polidori (2011), ao tentar traçar um conceito objetivo de qualidade, admite-se a possibilidade de que algumas características da educação superior possam ser quantificadas. Assim, é possível realizar uma avaliação comum para diversos cursos e IES, gerando uma classificação em termos de qualidade. A autora acrescenta que essa ação ocorre sob a forma de indicadores de performance que tratam da relação estudante/docente, percentagem de doutorados, empregabilidade dos diplomados, entre outros. Nessa linha de raciocínio, os indicadores de qualidade do Sinaes se materializam, pois elencam critérios comuns de avaliação para todos os cursos e IES. A inserção de indicadores na política de avaliação foi algo arbitrário, pois ocorreu por meio de Portarias, com o objetivo de auxiliar os processos regulatórios.

Pelo modo como o Sinaes foi se configurando ao longo dos anos, inferimos que a regulação acabou encabeçando a política. Atender aos critérios da regulação para não sofrer as sanções do MEC pode ser o principal objetivo de algumas instituições. Ajustar-se à política de avaliação para não sofrer as sanções oriundas da regulação é sinônimo de qualidade?

A intenção não é manter a discussão apenas no nível macro, o da política de avaliação, mas conhecer de que maneira as instituições e o curso de Direito compreendem a política e como trabalham com ela. Além do mais, é relevante saber como as instituições têm percebido a materialização da regulação e da qualidade, por meio da política do Sinaes. Apesar de depreender que a regulação assumiu um papel de destaque no sistema, é necessário discutir qual o lugar ocupado pela qualidade. Como já mencionado, a qualidade é um termo polissêmico, pois vários fatores exercem influência na sua definição. Para esta tese, o conceito de qualidade foi embasado nos Indicadores de Qualidade da Educação Superior utilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2018e), discussão que será aprofundada no capítulo 3.

Destacamos que a escolha dos indicadores, como parâmetro para a análise do conceito de qualidade, está permeada por contradições. A criação dos indicadores produziu questionamentos sobre a sua real função no sistema de avaliação, uma vez que possuem uma ligação direta com os processos regulatórios. Compreendemos que a partir do momento que optamos por trabalhar com os referidos indicadores teremos situações de consenso e de divergências em relação à literatura, mas são esses elementos os responsáveis por colocar em movimento a política de avaliação do Sinaes e fomentar o debate.

Com a finalidade de melhor situar o objeto de estudo da tese no tempo histórico, discutiremos brevemente alguns elementos desta natureza que auxiliam na compreensão da configuração dos cursos de Direito no Brasil. O primeiro ponto a ser destacado é o prestígio a eles conferido no século XIX, corroborado, dentre outros, pela própria literatura brasileira. O escritor Machado de Assis (1839-1908) elucida em algumas de suas obras esse prestígio e o fato de os estudantes do curso em questão constituírem a elite do País. Em duas de suas obras – Memórias póstumas de Brás Cubas (1881) e Dom Casmurro (1899) – os narradores são bacharéis em Direito e pertencentes à classe dominante da época. De acordo com Candido (1995), as obras machadianas possuem um senso profundo do *status*, do duelo dos salões, do movimento das camadas, da potência do dinheiro. Exemplo disso é que o prestígio de ir à Coimbra para obter um diploma de curso jurídico é retratado na primeira obra mencionada.

E foi assim que desembarquei em Lisboa e segui para Coimbra. A Universidade esperava-me com as suas matérias árduas; estudei-as muito mediocrementemente, e nem por isso perdi o grau de bacharel; deram-mo com a solenidade do estilo, após os anos da lei; [...] (ASSIS, 1994, p. 31).

Observamos que ir à Europa para frequentar um curso jurídico era, à época, um dos fatores que diferenciava social e economicamente os indivíduos, demonstrando a existência de um valor simbólico que denota todo o prestígio desse profissional no contexto histórico da época. O regresso dos bacharéis em Direito ao Brasil trazia às famílias *status*, pois eram poucos aqueles que podiam frequentar um curso superior, sobretudo em países europeus.

A opção de Machado de Assis por escolher bacharéis em Direito como narradores de suas obras pode ser justificada pelo fato de que

[...] ao atribuir a um bacharel em direito a função de narrador, Machado estabelece a dinâmica da obra, considerando que a visão descrita pelo texto se baseia nas características e ponto de vista do personagem narrador, sendo fato relevante a formação profissional que ele apresenta. (MOTA; BRITO, 2014, p. 373).

Assim, o bacharel tinha uma visão sobre a sociedade em virtude do papel que ocupava na estrutura burocrática do Estado. Ele refletia os anseios de um indivíduo que buscava na vida pública um destaque para a sua vida pessoal e profissional. O ingresso nessa carreira separava a elite do restante do povo. Diante do exposto, a literatura possibilita um olhar sobre a relação do bacharel em Direito com a sociedade do século XIX, evidenciando as características que emanavam dos cursos jurídicos e de seus egressos. Essa compreensão dos fatos sociais, por meio de obras, é possível, pois, como afirma Candido (1976), existem diversas modalidades de estudos de tipo sociológico em literatura que são feitos de acordo com critérios mais ou menos tradicionais e oscilam entre a sociologia, a história e a crítica de conteúdo. Para o autor, em todas as modalidades percebe-se o deslocamento de interesse da obra para os elementos sociais, para as circunstâncias do meio que influenciaram em sua elaboração ou para a sua função na sociedade.

No que tange à história do Brasil e ao surgimento dos cursos jurídicos, o ensino jurídico integrava um sistema ideológico, político e burocrático do Estado em formação (RODRIGUES, 1987). Os bacharéis pertenciam à elite nacional econômica e eram as pessoas indicadas para assumir os cargos superiores da burocracia do Estado nacional. Nesse contexto, verificamos que o objetivo dos cursos jurídicos no País estava relacionado à gestão do Estado nacional brasileiro. Assim, sua implantação trazia consigo, de maneira implícita, a viabilização desse Estado com o intuito de favorecer as elites que, além de usufruírem dos cursos, teriam a burocracia estatal funcionando a seu favor.

Em relação ao Estado nacional, Alves Filho (2009) analisa que, de maneira diferente do que aconteceu nas nações latino-americanas colonizadas pelos espanhóis, no Brasil, a Independência não levou à imediata proclamação da República e sim à constituição do Império. Desse modo, sob o governo Imperial foi que se formou o Estado nacional. O autor acrescenta que a colonização da América Latina criou uma situação de dependência econômica, política, tecnológica, científica e cultural que se manteve após a Independência do País, ocasionando impactos em questões sociais.

É nesse contexto histórico, permeado por uma ideologia que visava ao favorecimento das elites, que os cursos jurídicos conquistaram um prestígio social e cultural cada vez maior no Império. Com a criação das faculdades livres, houve uma expansão dos cursos jurídicos fazendo com que as camadas médias pudessem frequentá-los. De acordo com Rodrigues (1987), tem início o fim do elitismo econômico do curso, visto que este era dominado, até então, pelos filhos dos grandes latifundiários, que viam nele, em terras brasileiras, a possibilidade de não ter que enviar os filhos a Coimbra.

Na década de 1930, com o aumento do número de cursos e as poucas mudanças estruturais no currículo do curso de Direito, outras profissões ligadas às carreiras tecnológicas começaram a se destacar. (VENÂNCIO FILHO, 1982). De acordo com o autor, apesar da expansão, que continuaria por todo o século XX, o curso de Direito perdeu o seu prestígio por não estar em consonância com as mudanças que ocorreram na sociedade, principalmente com o advento da industrialização. Entre os anos de 1930 e 1972, poucas alterações foram feitas no curso de Direito, conforme afirma Rodrigues (1987). No entanto, observamos que o número de cursos aumentava cada vez mais, o que ampliou o acesso, viabilizando o ingresso da classe média.

O breve cenário apresentado permite entender a dinâmica de instalação, consolidação e expansão dos cursos de Direito no Brasil, fornecendo subsídios para aprofundar o objeto de estudo desta tese, tendo em vista sua historicidade. Consideramos que determinados fenômenos suscitados, como, por exemplo, o prestígio desses cursos, resistiram às mudanças que ocorreram neles e na sociedade, mas ainda precisam ser investigados à luz da literatura e dos depoimentos dos sujeitos. Para esta pesquisa, entrevistamos coordenadores dos cursos de Direito, docentes e estudantes, indivíduos representantes da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep e da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, e um pertencente à Ordem dos Advogados do Brasil; posteriormente, abordaremos sobre essa escolha.

Para construir o arcabouço teórico do trabalho, analisamos as pesquisas feitas no campo da avaliação da educação superior no Brasil, no marco do Sinaes. Teixeira Junior (2015) e Teixeira Junior e Rios (2017) constataram que havia 101 trabalhos de mestrado e doutorado em que esse sistema avaliativo foi objeto de pesquisa no período de 2004 a 2014. Para o estudo, os autores consultaram as bases de dados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), que foi desenvolvida e é coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), do Banco de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. No campo de busca de cada uma dessas bases de dados, a palavra Sinaes foi pesquisada no resumo dos trabalhos. Por fim, os autores realizaram uma macro-categorização das obras, de acordo com os três componentes do Sinaes: i) avaliação institucional; ii) avaliação de cursos; e iii) avaliação de estudante. Os trabalhos que não estavam em nenhuma dessas categorias foram classificados como outros.

Os autores afirmam que entre os anos de 2004 e 2014, a concentração maior dos trabalhos esteve no período de 2011 a 2014, sendo 2012 o que apresentou o maior número de produções acadêmicas sobre o tema. Eles assumem não terem elementos consistentes para explicar o fato de haver um quantitativo elevado de trabalhos no intervalo de tempo mencionado, porém, levantaram a hipótese de que o fenômeno se deve ao fato de o Sinaes ter passado por modificações significativas a partir de 2006, como a inserção de indicadores na política.

As instituições que registraram o maior número de produções sobre o Sinaes no período foram a Universidade de Brasília (UnB), com 13 teses e dissertações, e a Universidade Federal do Ceará (UFC), com 11 dissertações. O quadro 1 exibe os trabalhos das duas IES que se destacaram na pesquisa sobre o tema.

Quadro 1: Universidades federais com maior produção de teses e dissertações sobre o Sinaes de 2004 a 2014: UnB e UFC

Ano	Nível	Título	Autor	Orientador	IES
2007	Mestre	Autoavaliação da Universidade Federal do Ceará (com a palavra os estudantes de pós-graduação)	Igor Lima Rodrigues	Wagner Bandeira Andriola	UFC
2008	Mestre	Eu avalio, tu avalias, nós nos auto-avaliamos? A experiência da Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas – UnUCSEH/UEG com a auto-avaliação proposta pelo Sinaes.	Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz	José Vieira de Sousa	UnB
		O <i>balanced scorecard</i> como instrumento de gestão à luz dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação superior.	Sérgio Ricardo Bezerra dos Santos	Aneide Oliveira Araújo	
2009	Mestre	Fatores institucionais relacionados à eficácia educacional dos cursos de graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC): a opinião dos coordenadores	Aline Soares Campos	Wagner Bandeira Andriola	UFC
		Análise das representações sociais da comunidade interna da Universidade Federal do Ceará acerca da autoavaliação institucional	Laura Alves de Souza	Wagner Bandeira Andriola	
		O uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nos cursos de física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília (2005).	Carla de Borja Reis	José Vieira de Sousa	UnB

(continua)

Quadro 1: Universidades federais com maior produção de teses e dissertações sobre o Sinaes de 2004 a 2014: UnB e UFC

(continuação)

Ano	Nível	Título	Autor	Orientador	IES
2010	Mestre	Autoavaliação nas instituições de ensino superior do Ceará sob a égide do sistema nacional da educação superior – Sinaes	Cláudia Ibiapina Lima	Wagner Bandeira Andriola	UFC
		Avaliação da qualidade dos serviços das bibliotecas universitárias pelos usuários discentes	Neiliane Alves Bezerra	Wagner Bandeira Andriola	
		O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes no curso de pedagogia da UnB: avanços, limites e desafios.	Maria Luiza Nogueira Rangel	José Vieira de Sousa	UnB
2011	Mestre	As repercussões do Enade na gestão da universidade pública brasileira: o caso da UnB.	Rodrigo da Silva Pereira	Marília Fonseca	UnB
		A autoavaliação proposta pelo Sinaes no contexto de mudanças da educação profissional e tecnológica: um estudo de caso no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	Valesca Rodrigues de Souza	Bernardo Kipnis	
2011	Mestre	Avaliação institucional: interlocução entre autoavaliações na perspectiva do Sinaes e do Gespública	Alberto Farias Filho	Wagner Bandeira Andriola	UFC
		Avaliação do processo de modernização da biblioteca da universidade federal de Tocantins, campus universitário de Palmas	Heloísa dos Santos Brasil	Lea Carvalho Rodrigues	
		Análise da Lei do Sinaes e seus resultados como instrumento de controle do Estado	Natália de Oliveira Albuquerque	Maxweel Veras Rodrigues	
		Políticas de Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal do Tocantins UFT no Contexto do Sinaes: Entre Avaliadores e Avaliados.	Maria de Fátima da Conceição	Alcides Fernando Gussi	
	Doutor	Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos · da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA	Débora Alfaia da Cunha	Marília Fonseca	UnB
2012	Mestre	A mediação do Sinaes no processo de avaliação das bibliotecas universitárias em Fortaleza	Maria Áurea Montenegro Albuquerque Guerra	Francisco Ari de Andrade	UFC
		Conceito cinco no Enade em cursos de pedagogia: que referenciais estão em jogo?	Eleni Hosokawa Wordell	José Vieira de Sousa	UnB
		Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás	Ângela Maria de Menezes	José Vieira de Sousa	

Quadro 1: Universidades federais com maior produção de teses e dissertações sobre o Sinaes de 2004 a 2014: UnB e UFC

(conclusão)

Ano	Nível	Título	Autor	Orientador	IES
2013	Mestre	Cobertura do acervo do sistema de bibliotecas da UFC: importância para a avaliação do MEC.	Leila Denise Cabral Pinto	Maria do Socorro de Sousa Rodrigues	UFC
		Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior	Paola Matos da Hora	José Vieira de Sousa	UnB
	Doutor	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes: uma análise do uso dos resultados no curso de pedagogia da UEMA	Ana Lúcia Cunha Duarte	José Vieira de Sousa	
2014	Doutor	Implicações do Enade para a organização do trabalho pedagógico e as práticas avaliativas em um curso de Pedagogia	Simone Braz Ferreira Gontijo	Benigna Maria de Freitas Villas Boas	UnB

Fonte: Teixeira Junior (2015); Teixeira Junior e Rios (2017)

Os dados apresentados pelo autor permitem perceber que no Brasil, o professor pesquisador José Vieira de Sousa, da UnB, orientou o maior número de trabalhos, entre teses e dissertações, sobre o Sinaes, um total de oito trabalhos. Na UFC, seis dissertações estiveram sob orientação de outro pesquisador – Wagner Bandeira Andriola. Diante desses números, podemos afirmar que os professores mencionados se debruçaram efetivamente na orientação de estudos que tratam do Sinaes.

O Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília teve significativa relevância na produção de pesquisas relacionadas ao Sinaes, com 12 trabalhos a ele vinculados. (TEIXEIRA JUNIOR, 2015; TEIXEIRA JUNIOR; RIOS, 2017). Dessa maneira, a avaliação da educação superior vem consolidando o seu espaço nessa universidade e no cenário nacional, contribuindo para o debate sobre a política de avaliação. Tendo em vista a relevância do mapeamento feito pelo autor para a compreensão da avaliação da educação superior brasileira na atualidade, resolvemos dar continuidade a esse trabalho, utilizando alguns critérios similares aos adotados por ele.

Diante disso, o primeiro procedimento foi a definição de novo recorte temporal, que englobou os anos de 2015 a 2017. Em seguida, elegemos as bases de dados da BDTD e do Banco de Dissertações e Teses da Capes para encontrar os trabalhos. Por fim, a palavra Sinaes foi inserida nos campos de busca das duas bases de dados, com o intuito de encontrar teses e dissertações que tivessem em seus resumos o termo chave da pesquisa. Apesar de ter sido

delimitado que os trabalhos consultados deveriam estar no recorte temporal de 2015 a 2017, optamos por não inserir o ano nas buscas realizadas nas bases de dados, para não correr o risco de que alguma tese ou dissertação não fosse apresentada nos resultados.

No site da BDTD, <http://bdtd.ibict.br/vufind/>, selecionamos o campo “busca avançada” e inserimos o termo Sinaes, com a opção para resumo em português. A pesquisa encontrou 269 teses e dissertações que possuíam a palavra Sinaes em seus resumos. Diante dos resultados obtidos, filtramos apenas aquelas defendidas entre os anos de 2015 e 2017. Ressaltamos que a BDTD apresentou vários trabalhos duplicados, de modo que o número relacionado nas buscas não representava a quantidade de teses e dissertações que abordavam o tema.

Já no endereço eletrônico do Banco de Dissertações e Teses da Capes, <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>, só havia a opção “busca” na tela inicial, diferentemente da BDTD, que exibia o termo “busca avançada”. Ao incluirmos a palavra Sinaes no campo de busca, 328 trabalhos foram listados. Na apresentação dos resultados, constatamos que era possível refinar a pesquisa, de acordo com: i) ano; ii) tipo – dissertação ou tese; iii) autor; iv) orientador; v) banca; vi) grande área de conhecimento; vii) área de conhecimento; viii) área de avaliação; ix) área de concentração; x) nome do programa; xi) instituição e; xii) biblioteca. No entanto, optamos por não utilizar os filtros mencionados para que nenhum trabalho fosse omitido na pesquisa. Nesse caso, como não houve a opção de fazer a busca nos resumos, verificamos, primeiramente, as teses e dissertações que foram defendidas entre os anos de 2015 e 2017. Depois, foi necessário fazer a leitura dos resumos dos trabalhos, pois só selecionamos aqueles que possuíam o termo Sinaes em seu texto.

Preliminarmente, percebemos que havia 90 trabalhos com a palavra Sinaes em seus resumos, todavia, alguns deles não tinham o referido sistema de avaliação como foco do trabalho. Frente a essa situação, fizemos uma segunda leitura dos resumos e selecionamos apenas os que possuíam alguma discussão mais aprofundada sobre o Sinaes. Assim, contabilizamos um total de 77 produções, como pode ser conferido no apêndice A.

Dentre os trabalhos, há 55 dissertações e 22 teses, sendo que no ano de 2015 foram defendidas 21 dissertações e 10 teses, em 2016, 27 dissertações e 10 teses e, por fim, em 2017, sete dissertações e duas teses. Observamos que em 2015 e 2016, houve um equilíbrio no quantitativo de trabalhos acadêmicos que mencionavam o Sinaes em seus resumos. Em 2017, ocorreu uma queda significativa desse número de produções. Inferimos que, talvez, as pesquisas ainda não estivessem, no momento da consulta, totalmente disponibilizadas nas bases de dados. Ressaltamos que a maior parte das teses e dissertações defendidas em 2017 constavam apenas na BDTD. De acordo com o levantamento, 44 instituições estiveram envolvidas com pesquisas

sobre o Sinaes. A instituição que registrou o maior número de teses e dissertações foi a UnB, com nove trabalhos, acompanhada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pela UFC, que contabilizaram, respectivamente, sete e seis trabalhos. A UnB continuou a liderar as pesquisas sobre o tema, mantendo o que já havia sido apontado por Teixeira Junior (2015) e Teixeira Junior e Rios (2017).

Quanto aos orientadores, o professor pesquisador José Vieira de Sousa mantém-se como o pesquisador que mais orientou trabalhos sobre o Sinaes, com um total de cinco produções acadêmicas entre 2015 e 2017, enquanto a pesquisadora Maria do Socorro de Sousa Rodrigues, da UFC, orientou dois trabalhos no mesmo período. Apesar de a UFSC ter tido um número considerável de teses e dissertações sobre o Sinaes, os sete trabalhos foram orientados por diferentes pesquisadores – Professores Doutores Renato Cislighi, Alexandre Moraes Ramos, Rogério da Silva Nunes, Pedro Antônio de Melo, Lauro Francisco Mattei, Mário César Barreto Moraes e Sílvio Serafim da Luz Filho.

Percebemos que o Sinaes continua a ser estudado nas diversas instituições de educação superior do País, haja vista o quantitativo de trabalhos registrados no apêndice A. Desse modo, a política pública de avaliação tem relevância e destaque no cenário acadêmico, uma vez que docentes e discentes pesquisam os mais variados aspectos relacionados ao sistema. Esse aprofundamento nas investigações sobre o Sinaes, pode, talvez, ser justificado, pelo fato de ele mostrar-se complexo e contraditório, principalmente, após as mudanças implementadas pelo Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, também conhecido como “Decreto ponte⁷”, que articulava a avaliação com a regulação.

Assim como Teixeira Junior (2015) e Teixeira Junior e Rios (2017), por meio da leitura dos resumos, decidimos por categorizar as teses e dissertações do apêndice A, de acordo com os três componentes do Sinaes: i) avaliação institucional; ii) avaliação de cursos; e iii) avaliação de estudantes. As teses e dissertações que não se encaixaram em nenhuma dessas categorias foram classificadas como outras categorias.

⁷ O “Decreto ponte” foi revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. (BRASIL, 2017b).

Quadro 2: Categorização das teses e dissertações que apresentam o Sinaes em seus resumos (Brasil: 2015 a 2017)

Dimensões	Categorização dos trabalhos	Códigos
Componentes do Sinaes	Avaliação de cursos	D1; D7; D9; D19; D20; D21; T4; T9; T10; D29; D36; D40; D42; D44; D45; T17; T19; D52; D53; D55; T22
	Avaliação de estudantes	D3; D4; D7; D9; T6; D37; D42; D45; D46; T17; T18; D52
	Avaliação institucional	D2; D3; D5; D6; D8; D10; D11; D12; D14; D16; D17; D18; D19; T1; T2; T7; D23; D24; D26; D31; D34; D37; D38; D41; D43; D47; D48; T14; T15; T16; D49; D50; D51; D54; T21
Outras Categorias	Análise/Comparação de sistemas/modelos de avaliação	D22; D28; D39
	Análise/Implementação de ferramenta de gestão ou modelo de gestão	D13; D15; D27; D32; D33; T13; T20
	Gestão do Sinaes	D30
	Implementação do Sinaes	T8; D25
	Investigação da história/metodologia/ legislação do Sinaes	T3, T5; D35; T11; T12; T19

Fonte: Elaboração da autora (2018)

O trabalho de categorização das teses e dissertações pesquisadas não foi algo simples de ser realizado. A princípio, a leitura se concentraria nos 77 resumos encontrados. Em alguns casos não foi difícil identificar as categorias dos trabalhos, sobretudo aqueles que discutiam um ou mais componentes do Sinaes. Assim, alguns trabalhos aparecem em mais de uma categoria por abordarem mais de um tema. Todavia, outras obras precisaram ser consultadas integralmente para que assim pudéssemos classificá-las da forma mais adequada. Além do mais, a definição das outras categorias também não foi uma tarefa trivial, e, nesse caso, tivemos a intenção de criar poucas subdivisões para que a categorização não ficasse tão diluída, dificultando a análise dos trabalhos.

Finalizada essa etapa, ficou comprovado que a avaliação institucional tem um número elevado de produções, quando comparada às demais categorias. Assim, podemos afirmar que as pesquisas sobre o tema continuam a se expandir pelo Brasil, contribuindo para o entendimento desse componente do Sinaes. Notamos que a avaliação de cursos vem ganhando espaço nas pesquisas, exemplo disso é que nos trabalhos elencados no mapeamento, foram encontrados estudos sobre os cursos de Pedagogia, Administração, Direito, dentre outros. Em relação às outras categorias, a que se destacou foi aquela relacionada às ferramentas ou modelos de gestão.

A partir da categorização do quadro 2 e daquela realizada por Teixeira Junior (2015) e Teixeira Junior e Rios (2017), fizemos uma busca por trabalhos que tratavam da avaliação do curso de Direito, no marco do Sinaes. O levantamento das teses e dissertações que abordam especificamente esse tema foi relevante para que pudéssemos conhecer o que tem sido produzido desde a implantação do sistema de avaliação até os dias atuais. Sabemos que o curso de Direito é permeado por uma série de fatores que tornam a sua avaliação mais complexa, como, por exemplo, a existência do Exame de Ordem elaborado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do prêmio Selo de Qualidade OAB Recomenda⁸, e o próprio fenômeno de sua expansão.

Tendo em vista a busca pelas obras, na BDTD e no Banco de Dissertações e Teses da Capes, que abordavam o curso de Direito no âmbito do Sinaes, foram encontradas três dissertações e uma tese. Porém, ao fazermos uma leitura dos resumos, excluímos uma dissertação, pois o foco desse trabalho não era o curso de Direito e tampouco o Sinaes. Assim, registramos nessa pesquisa, duas dissertações e uma tese. As dissertações foram elaboradas nos anos de 2016 e 2017 e a tese em 2008. Na pesquisa de Teixeira Junior (2015) e Teixeira Junior e Rios (2017), a tese de Escott (2008) não foi mencionada, pois o autor adotou critérios para a exclusão de alguns trabalhos, como, por exemplo, a ideia de utilizar apenas aqueles em que o Sinaes fosse objeto de estudo da pesquisa. Porém, quando colocamos o termo Sinaes no campo de busca das bases de dados já mencionadas, sem fazer um recorte temporal, essa tese apareceu em meio às demais publicações. O quadro 3 relaciona os trabalhos acadêmicos encontrados.

Quadro 3: Categorização de teses e dissertações sobre os cursos de Direito cujos resumos trazem a palavra Sinaes (Brasil: 2004 a 2017)

Nível	Ano	Título	Autor	Orientador	IES
Doutor	2008	Currículos, pedagogia e avaliação em cursos de Enfermagem e de Direito: influências do discurso regulador geral e do discurso recontextualizador	Clarice Monteiro Escott	Denise Balarine Cavalheiro Leite	UFRGS
Mestre	2016	Análise das provas do exame da OAB e do Enade dos cursos de Direito do ano de 2012 à luz da taxonomia dos objetivos educacionais de Benjamin Bloom	Antônio Valdenísio Bezerra Júnior	Raimundo Hélio Leite	UFC
	2017	Avaliação de cursos jurídicos no Brasil: estudo de dois casos no Maranhão	Inês Alves de Sousa	Paulo Roberto Barbosa Ramos	UFMA

Fonte: Elaboração da autora (2018)

⁸ A Ordem dos Advogados do Brasil criou, em 2001, o Selo OAB Recomenda, que surgiu com o intuito de premiar os cursos de Direito que obtivessem um desempenho positivo na prova feita pela OAB. Com o passar dos anos, o programa foi sendo alterado, utilizando os resultados do Exame Nacional de Cursos e, posteriormente, os conceitos obtidos no Enade. A última edição do programa foi realizada em 2019.

O número reduzido de trabalhos que abordavam o curso de Direito no recorte temporal do Sinaes revela que, ao contrário do que tem ocorrido com a avaliação institucional, as investigações sobre a avaliação desse curso não têm se destacado. Ao consultar novamente o mapeamento realizado por Teixeira Junior (2015), Teixeira Junior e Rios (2017) e o elaborado para esta tese, nos concentramos nas teses e dissertações que abordavam o componente avaliação de cursos do Sinaes e constatamos que o curso de Pedagogia é o mais estudado.

Quanto aos trabalhos elencados no quadro 3, fizemos uma segunda leitura dos resumos para descrever em que medida os cursos de Direito foram abordados em relação ao Sinaes. O trabalho de Escott (2008) pesquisou a influência do Discurso Regulador Geral e do Discurso Recontextualizador na organização dos currículos, da pedagogia e da avaliação no curso de Enfermagem e no curso de Direito do Centro Universitário Metodista de Porto Alegre-RS. Dentre os materiais estudados, estavam as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs)⁹, diretrizes do Sinaes e outros documentos. Observamos que nesse trabalho o foco não era exatamente a avaliação do curso de Direito e de Enfermagem, mas sim uma análise dos currículos de ambos os cursos.

A dissertação de Bezerra Júnior (2016) investigou as provas do Exame da OAB e do Enade, segundo a taxonomia de Bloom¹⁰, por meio do mapeamento dos objetivos educacionais exigidos nesses testes aplicados no ano de 2012. Os dados obtidos indicaram que os Exames da OAB trabalhavam no nível da categoria do conhecimento, ao passo que o Enade explora a categoria da compreensão. Apesar de estar vinculado ao curso de Direito, esse trabalho tem como foco dois instrumentos de prova, no caso, o Enade e o Exame de Ordem, abordando dois exames que seguem parâmetros e concepções de aferição de aprendizagem distintos.

Por último, a dissertação de Sousa (2017) verificou como os resultados das avaliações de cursos de graduação são gerados e recontextualizados pelos cursos de Direito de duas instituições de São Luís/MA. O trabalho teve como objetivo a avaliação do curso de Direito, e nele, a autora investiga os relatórios de avaliação e o papel regulador do Sinaes no curso dessas IES.

Dentre os trabalhos analisados, nos despertaram interesse apenas dois: as dissertações de Bezerra Júnior (2016) e Sousa (2017), pois têm uma maior proximidade com o objeto de

⁹ Nesta tese, escreveremos Diretrizes Curriculares Nacionais como DCNs, Regiões Administrativas como RAs e CAAs como Comissões Assessoras de Área, pois na Língua Portuguesa convencionou-se fazer o plural de siglas, o que é reforçado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), segundo a qual siglas fazem o plural com a desinência “s”, sem apóstrofo.

¹⁰ De acordo com Ferraz e Belhot (2010), a taxonomia proposta por Bloom tem, explicitamente, como objetivo ajudar no planejamento, organização e controle dos objetivos de aprendizagem.

estudo da tese. Nos dois estudos, o ponto central é a avaliação do curso de Direito no âmbito do Sinaes, seja na investigação de fatores relacionados ao curso ou dos instrumentos de avaliação. Ambos tocam em pontos complexos da avaliação, em que o primeiro investiga como a aprendizagem tem sido medida por exames distintos, e o segundo aborda a regulação, problematizando o Sinaes e as DCNs do curso de Direito.

Em um segundo momento, resolvemos mudar a palavra-chave para verificar se mais teses e dissertações que tratavam do curso de Direito no âmbito do Sinaes estavam disponíveis. Imaginamos que pudesse haver algum trabalho sobre a avaliação do curso, mas que não fizesse referência ao Sinaes em seu resumo. Desse modo, as palavras utilizadas para a procura de mais trabalhos acadêmicos foram “avaliação” e “curso de Direito” nas bases de dados já descritas. Os resultados mostraram que quatro trabalhos abordavam essa temática, sendo uma tese e três dissertações, como pode ser visto no quadro 4.

Quadro 4: Categorização de teses e dissertações que abordam a avaliação nos cursos de Direito na vigência do Sinaes (Brasil: 2004 a 2017)

Nível	Ano	Título	Autor	Orientador	IES
Mestre	2011	Avaliação institucional da educação superior no Brasil: uma análise da legalidade dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação em Direito	Ariel Francisco da Silva	Horácio Wanderlei Rodrigues	UFSC
	2012	Medidas cautelares de redução de vagas aplicadas aos cursos de Direito: um estudo à luz do sistema normativo	Lízia Vieira de Sousa Gomes	Frederico Augusto Barbosa da Silva	UniCEUB e UniEvangélica – Anápolis ¹¹
Doutor	2014	Instrumentos do MEC/Inep para avaliação externa dos cursos de graduação em Direito: trajetória de 1996 a 2012	Wagner Ricardo dos Santos	Roberto Boclin	Fundação Cesgranrio
	2016	Análise das provas do exame da OAB e do Enade dos cursos de Direito do ano de 2012 à luz da taxonomia dos objetivos educacionais de Benjamin Bloom	Antônio Valdenísio Bezerra Júnior	Raimundo Hélio Leite	UFC

Fonte: Elaboração da autora (2018)

Dos trabalhos relacionados no quadro 4, apenas um possuía em seu resumo o termo Sinaes, que foi a dissertação de Bezerra Júnior (2016), já citada no quadro 3. Também foi feita uma leitura dos resumos dessas dissertações, com exceção daquela que apareceu na primeira

¹¹Trata-se de estudo realizado no âmbito de um Mestrado interinstitucional.

tentativa de busca, para compreender os seus objetivos e de que forma as obras problematizavam a avaliação no curso de Direito.

Primeiramente, identificamos que a dissertação de Silva (2011) abordou especificamente os aspectos jurídicos implicados na avaliação dos cursos de Direito. De acordo com o autor, foram analisados os atos normativos utilizados pelo MEC e Inep, constatando a violação do princípio da legalidade, visto que os atos que deveriam apenas tornar operável os comandos legais acabaram invadindo a esfera do legislativo, afrontando a ordem jurídica.

A dissertação de Santos (2014) teve como objetivo analisar as versões do instrumento de avaliação dos cursos de Direito, utilizadas pelo MEC. Como resultado, o autor verificou que os instrumentos apresentaram mais permanências que alterações ou inovações. Na metodologia do trabalho, ele descreve que um dos primeiros procedimentos adotados foi o levantamento documental sobre o Sinaes, Comissões de Especialistas e a legislação que versa sobre regulação, supervisão e avaliação da educação superior.

Por fim, a dissertação de Gomes (2012) teve como objeto de estudo as medidas cautelares de redução proporcional de vagas aplicadas pelo MEC, no ano de 2011, aos cursos de Direito com resultado insatisfatório no CPC. A pesquisa apontou que da análise das normativas educacionais para a manutenção da pretensa qualidade, o indicador foi utilizado para fins diversos daqueles para os quais foi idealizado e as medidas cautelares de redução de vagas nele baseadas não observaram as etapas do processo avaliativo previamente estabelecido.

As três dissertações apresentam em algum de seus capítulos uma discussão sobre o Sinaes. Em geral, o sistema é evocado a partir do momento em que os autores problematizam, sob diferentes aspectos, os instrumentos de avaliação de cursos. Nesse sentido, os trabalhos destacam a regulação e as suas implicações no curso de Direito.

De maneira geral, averiguamos que existem poucas produções acadêmicas que versam sobre a avaliação dos cursos de Direito na vigência do Sinaes. Percebemos que aquelas que mencionavam em seu resumo o sistema de avaliação nem sempre o tinham como objeto de estudo. Já as outras, mesmo sem trazer em seu resumo o termo Sinaes, fizeram uma discussão aprofundada sobre um dos componentes do sistema, no caso a avaliação de cursos, problematizando os instrumentos utilizados pelo MEC e Inep para essa finalidade. Dessa maneira, caso não fizéssemos uma busca mais ampla pelos trabalhos que abordavam a avaliação no referido curso, essas três últimas dissertações, que são importantes para a construção do estado do conhecimento da tese, não seriam conhecidas. Diante do exposto, é possível afirmar que os estudos sobre a avaliação dos cursos de Direito no Brasil precisam ser aprofundados. É

necessário investir nesse assunto, uma vez que a avaliação é permeada por contradições e constantemente tensionada pelos sujeitos envolvidos nesse processo.

No que diz respeito ao tema da tese, esse pode ser justificado a partir de três dimensões que estão interligadas e possibilitam compreender de forma global o trabalho realizado. A primeira dimensão é a do campo profissional. O trabalho como pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Inep faz com que a autora necessite aprofundar os conhecimentos sobre as políticas públicas educacionais, exames e avaliações. Isto porque, desde 2014, trabalha na Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), na Coordenação Geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (CGEnade). A proximidade com as Comissões Assessoras das Áreas (CAAs) avaliadas pelo Enade e a responsabilidade em auxiliar na elaboração do exame requerem mais que o conhecimento técnico sobre a política de avaliação. É necessário ir além e ampliar o olhar sobre a qualidade dos cursos avaliados pelo Sinaes, para assim poder contribuir, de alguma forma, com o trabalho desempenhado no Inep.

A segunda dimensão – acadêmica – é justificada pela necessidade de se discutir, com base na política pública de avaliação da educação superior, o que se entende por qualidade nos cursos de Direito. Desde a sua implantação, em 2004, o Sinaes sofreu várias mudanças, entre as quais a inserção dos índices. Essas modificações foram alvo de inúmeras críticas, pelo fato de a regulação ter ganhado um papel preponderante. Assim, o sistema de avaliação apresenta contradições no que se refere à relação qualidade, avaliação e regulação. Além disto, a expansão desordenada de cursos e instituições na educação superior, sobretudo desde meados da década de 1990, fez com que a regulação fosse um canal de controle e fiscalização do Estado. Logo, tivemos o intuito de investigar de que forma a qualidade se relaciona com a regulação nesses cursos. Os resultados trouxeram subsídios para uma melhor compreensão da materialização do Sinaes nos cursos e nas IES.

Por fim, a dimensão pessoal é justificada por compreendermos que qualidade, avaliação e regulação são temas complexos. A complexidade é oriunda, primeiramente, da dificuldade de conceituar a qualidade, pois o tema está envolto em contradições, apresentando-se de formas distintas, uma vez que qualidade pode ser abordada sob vários prismas e perspectivas. Qualidade, avaliação e regulação são categorias que abarcam uma infinidade de conhecimentos, o que torna o trabalho desafiador. Essa árdua tarefa se dá também pelo fato de os temas passarem contextos distintos e, por isso, acabarem sendo influenciados por condicionantes econômicos e sociais.

As dimensões apresentadas foram importantes para a compreensão da qualidade e sua relação com a avaliação e, principalmente, com a regulação no Sinaes. A presente discussão

envolve inúmeros sujeitos que são pertencentes à esfera estatal, às instituições, aos cursos e às entidades representantes da sociedade civil. Esses sujeitos precisaram ser ouvidos, pois contribuíram para a materialização da política de avaliação vigente.

Constatamos que o tema da tese perpassa contextos distintos, em virtude da abrangência do debate realizado. Para a investigação do objeto, foi preciso aprofundar os estudos sobre o histórico do curso e às políticas educacionais, sobretudo as que abordam a avaliação. Para tanto, optamos pela perspectiva epistemológica do materialismo histórico dialético, como método de pesquisa. Sua escolha ressalta a necessidade de perceber o objeto da pesquisa como algo relacionado a um contexto histórico e passível de mudanças. Esse movimento da realidade, que é vista como transitória e mutável, foi o que possibilitou um melhor entendimento sobre o tema da tese.

Ao tratar do materialismo histórico dialético, faz-se necessário discutir as ideias de Karl Marx (1818-1883). O autor revela que ao trabalhar como redator da Gazeta Renana viu-se em apuros por ter que opinar sobre interesses materiais relacionados à época. Diante da realidade posta, começou a ocupar-se de questões econômicas. Logo, seu primeiro trabalho foi uma revisão crítica da Filosofia de direito de Hegel¹², cujo resultado evidenciou que

[...] relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de “sociedade civil” (bürgerliche Gesellschaft), seguindo os ingleses e franceses do século XVIII, mas que a anatomia da sociedade burguesa (bürgerliche Gesellschaft) deve ser procurada na Economia Política (MARX, 1982, p. 25).

Na visão do autor, a chave para a compreensão da sociedade burguesa está na economia política. É por meio das categorias estabelecidas na economia política que as relações da sociedade são analisadas e entendidas. As investigações sobre o tema desvelam aspectos que

¹²A Filosofia do direito, de Hegel, mais do que um tratado jurídico-político é, teoricamente, um tratado ético-político, estando na mesma tradição de *A república*, de Platão, *Política*, de Aristóteles, *O príncipe*, de Maquiavel, *Leviatã*, de Thomas Hobbes (1588-1679), *O segundo tratado sobre o governo civil*, de John Locke (1632-1704) e *O contrato social*, de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778); enfim, constitui um clássico do pensamento político ocidental. Seja como for, independentemente do ponto de vista de cada perspectiva, a obra política de Hegel é um marco dentro do pensamento político moderno, uma vez que elabora uma crítica ao Estado e ao próprio liberalismo enquanto fundamento teórico dos homens públicos nos negócios públicos, a partir da ascensão da burguesia como classe hegemônica no século XIX. (TROTTA, 2009).

retratam a materialidade dos fatos, interligando-os em uma totalidade. Na reflexão sobre as categorias, Marx (1985) discorre sobre o movimento histórico.

Os economistas exprimem as relações da produção burguesa, a divisão do trabalho, o crédito, a moeda, etc., como categorias fixas, imutáveis, eternas. O sr. Proudhon, que tem à sua frente estas categorias já formadas, quer nos explicar o ato de formação, a geração destas categorias, princípios, leis, idéias [sic], pensamentos.

Os economistas nos explicam como se produz nestas relações dadas, mas não nos explicam como se produzem estas relações, isto é, o movimento histórico que as engendra. (p. 102).

O discurso do autor critica o fato de as categorias relacionadas ao trabalho serem vistas pelos economistas de maneira estanque, como algo que já está pronto, acabado. Percebemos que as categorias são observadas a partir de um ponto de vista que não leva em consideração a sua historicidade. Essa análise dá a entender que os fatores que culminaram na gênese dessas categorias não são essenciais para a compreensão do trabalho, ressaltando que o movimento histórico está desconectado das relações reais. A crítica a esse posicionamento suscita que a origem das categorias está atrelada à razão pura.

Os materiais dos economistas são constituídos pela vida ativa e atuante dos homens, os materiais do Sr. Proudhon pelos dogmas dos economistas. Mas, a partir do momento em que não se persegue o movimento histórico das relações de produção, de que as categorias são apenas a expressão teórica, a partir do momento em que se quer ver nestas categorias somente idéias, pensamentos espontâneos, independentes das relações reais, a partir de então se é forçado a considerar o movimento da razão pura como a origem desses pensamentos. (MARX, 1985, p. 102).

A citação enfatiza a falta do movimento histórico na análise das categorias na concepção de Proudhon (1809-1865)¹³. Esse esvaziamento faz com que elas estejam apenas pautadas em expressões teóricas, desconectadas da realidade. Assim, não são capazes de revelar a complexidade da realidade, pois estão sendo analisadas sem que se considere o cenário em que estão inseridas. Da forma como foram retratadas, as categorias evidenciam que quando os fenômenos estão desconectados do cenário real tendem a ficar apenas nos planos das ideias.

¹³ Pierre-Joseph Proudhon foi um filósofo político e econômico francês que em 1846 escreveu a obra *Filosofia da miséria*. Karl Marx não concordando com as ideias expostas no livro, redigiu *A miséria da filosofia*, em 1847. As suas críticas à obra incidiam sobre a forma como Proudhon analisava a economia política. De forma geral, Marx (1985) conclui que Proudhon não entendia o desenvolvimento histórico da humanidade, sendo incapaz de compreender os desenvolvimentos econômicos.

Ainda no que concerne ao método, Marx (1985) faz uma análise que ressalta a importância da dialética na análise dos fenômenos. Sobre a razão informal o autor discute que

[...] não tendo fora de si nem terreno sobre o qual possa pôr-se, nem objeto ao qual se possa opor-se, vê-se forçada a uma cambalhota, pondo-se, opondo-se e compondo-se – posição, oposição, composição. Para falar grego, temos a tese, a antítese e a síntese. Quanto aos que desconhecem a linguagem hegeliana, dir-lhes-emos a fórmula sacramental: afirmação, negação e negação da negação. (p.103).

É possível perceber que a razão impessoal necessita de um contraponto, que não é apenas algo oposto, mas sim um elemento que pode ajudar na posição, oposição e composição dos fatos. Logo, as ideias precisam interagir com um contraponto para se solidificarem. Ao mencionar a tese, a antítese e a síntese, o autor apresenta os princípios da dialética, explicada pelo movimento existente na formulação das ideias. Desse modo, os três termos mencionados materializam as ideias da contradição.

As categorias do materialismo histórico dialético são imprescindíveis para o entendimento da realidade. Ao referir-se às categorias econômicas, Marx (1985) as denomina como “expressões teóricas, as abstrações das relações sociais da produção.” (p.106). As categorias não podem ser compreendidas como um propósito em si mesmas. Elas são oriundas das relações sociais estabelecidas e a sua compreensão está vinculada ao momento histórico.

Kuenzer (2011) define as categorias como “critério de seleção e organização da teoria e dos fatos a serem investigados, a partir da finalidade da pesquisa, fornecendo-lhe o princípio de sistematização que vai lhe conferir sentido, cientificidade, rigor, importância.” (p.62). Partindo dessa análise da autora, podemos dizer que as categorias fizeram a mediação de todas as etapas da pesquisa, desde a sua organização até a obtenção dos resultados. A utilização das categorias garante maior confiabilidade ao trabalho, pois propiciou a articulação das partes com o todo. A autora trabalha com dois tipos de categorias: as metodológicas, que são aquelas próprias do método dialético, como, por exemplo, a totalidade, a contradição, a mediação entre outras; e as de conteúdo, que são específicas para cada pesquisa e determinadas a partir de seus objetivos.

As categorias metodológicas não são suficientes para a definição da metodologia da investigação, pois dizem respeito às leis objetivas e universais, possibilitando estudar o objeto em qualquer realidade. Essas categorias não substituem a busca pelo conteúdo e sua relação com o universo. Ao trabalhar, nesse estudo, com as categorias metodológicas, totalidade, contradição e mediação, e as de conteúdo pretendemos fazer uma associação entre o universal e o particular e vice-versa. As categorias de conteúdo escolhidas *a priori* tiveram como foco o

curso de Direito, sendo elas: i) qualidade; ii) avaliação; iii) regulação; iv) expansão; e v) perfil dos estudantes. Todavia, sua seleção não inviabilizou o surgimento das categorias *a posteriori*, concurso público e bônus regulatório, durante a produção dos dados. Compreendemos que a seleção dessas últimas auxiliou no delineamento do trabalho, sistematizando a produção de dados e permitindo o movimento necessário do objeto de pesquisa. O materialismo histórico dialético parte da base material da sociedade para compreender as relações sociais e, pautado nesse pressuposto, percebe o movimento como algo que está presente em todas as relações que o homem estabelece, em virtude do caráter histórico que perpassa os fatos. Desse modo, não considerar que categorias *a posteriori* pudessem surgir durante a produção de dados seria ignorar o caráter dinâmico da realidade.

O movimento é um elemento que está presente nos dois tipos de categorias mencionados, pois ao discutir aquelas pertencentes à economia, Marx (1985) destaca que as relações sociais estão “intimamente ligadas às forças produtivas. Adquirindo novas forças produtivas, os homens transformam o seu modo de produção e, ao transformá-lo, alterando a maneira de ganhar a sua vida, eles transformam todas as suas relações sociais.” (p. 106).

Por meio dessa citação fica claro que as categorias são passíveis de mudança e que o fator histórico influencia nessa transformação. Quando se tem qualquer modificação em determinado cenário, inicia-se um desencadeamento de novas relações. Dessa forma, não é possível que os homens fiquem indiferentes frente a uma nova situação. Tal fato pode ser explicado em consequência do movimento, seja ele de ordem histórica, econômica ou social. Compreender a categoria desvinculada do contexto na qual se insere é negar a sua historicidade.

Para Marx (1985), construindo-se com as categorias da economia política o edifício de um sistema ideológico, os componentes do sistema social são deslocados. Esses componentes são transformados em várias sociedades, que se sucedem umas às outras, o que leva a questionar de que modo a fórmula lógica do movimento poderia sozinha explicar o corpo social em que todas as relações coexistem. A crítica do autor é direcionada aos economistas por não perceberem que as categorias não são elaboradas apenas a partir de sucessões, uma vez que os elementos que constituem o corpo social coexistem. Essa coexistência é o que dá o movimento à história e não à simples continuação dos acontecimentos, que está pautada em uma cronologia dos fatos. A lógica pura não é capaz de explicar a complexidade que existe na compreensão da totalidade, pois a sua forma de raciocínio é desprovida do movimento dialético.

No que tange à totalidade, ao discutir que a economia política é a forma de se compreender a sociedade burguesa, Marx (1982) afirma que

[...] na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de suas vontades, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. (p. 25).

Fica explícito que a totalidade das relações de produção é o que dá a base de sustentação econômica da sociedade. Dessa maneira, não é possível discutir aspectos vinculados à superestrutura, como as questões políticas, sem que se levem em consideração os elementos que compõem as relações de produção. Não se pode desconsiderar a totalidade na explicação dos fenômenos, pois é por meio dessa categoria que compreendemos a forma como os elementos se engendram à realidade, constituindo um todo complexo e multifacetado.

Em relação ao método empregado na economia política, Marx (2009) exemplifica que a análise começaria pela população, todavia, tal fato incorre em erro, pois a população só é fruto da abstração se desprezados fatores importantes que a compõem, como, por exemplo, as classes. Essas, por sua vez, são vazias de sentido se ignorados elementos como o trabalho e o capital. O autor argumenta que começar a análise tendo como ponto de partida a população é ter uma visão caótica do todo. Além disso, pondera ser necessário que se faça o caminho inverso, pois nesse percurso a população seria “uma rica totalidade de muitas determinações e de relações”. (MARX, 2009, p. 258).

No materialismo histórico dialético, a análise implica averiguar as partes que constituem o todo para que, dessa forma, se tenha uma visão mais ampla, enxergando as ideias em sua plenitude. Desconstruir o todo para a análise das partes é algo necessário. Contudo, quando não se consegue fazer o exercício contrário, que é o de visualizar a parte como um elemento pertencente à totalidade, a análise torna-se enviesada.

Quanto à categoria contradição, é relevante ressaltar que ela não está relacionada ao antagonismo e muito menos à eliminação daquilo que se considera ruim. Na contradição, os elementos devem ser verificados de forma conjunta, para que seja possível refletir sobre determinada ideia. Sua análise implica uma complexidade maior, pois não se deve colocar duas categorias em lados opostos e tentar eliminar aquilo que se presume que seja o seu lado ruim. A palavra que impera nessa categoria é a coexistência, a luta dos contraditórios para o surgimento de uma nova categoria. Esse pensamento é compartilhado por Cury (1989), que vê a contradição como

[...] destruidora, mas também criadora, já que se obriga à superação, pois a contradição é intolerável. Os contrários em luta e movimento buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Na superação, a solução da contradição aparece enriquecida e reconquistada em nova unidade de nível superior. (p. 30).

Mais uma vez o movimento é uma das marcas dessa categoria, pois mostra que os elementos contraditórios estão em luta, visando à superação. Logo, eliminar um dos aspectos da contradição acaba com a sua essência, que se sustenta justamente nessa relação de forças.

Depreendemos que a discussão que paira nas questões éticas e políticas deve situar o movimento histórico dos acontecimentos, para que assim seja possível captar o problema e articular o uso da teoria. Nesse prisma, a aplicação de determinada teoria deve ser justificada não por um fim em si mesmo, mas pelo papel que ela desempenha na compreensão de um contexto.

Frente ao exposto, reiteramos que a escolha do materialismo histórico dialético se justifica pelo fato de compreendermos que a realidade é dinâmica e contraditória. Assim, para que pudéssemos investigar o objeto da pesquisa, julgamos necessária a busca de um método de análise que fosse coerente com a investigação delineada nessa tese, propiciando diversas reflexões sobre os resultados encontrados. Desse modo, a discussão também permitiu apontar os méritos e desacertos da política pública de avaliação da educação superior, no que se refere às suas implicações no curso de Direito.

Em relação aos procedimentos metodológicos, essa pesquisa teve uma abordagem qualitativa, que é caracterizada por Oliveira (2013) como “um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação”. (p. 37). A escolha dessa abordagem se deu em virtude da necessidade de analisar o contexto histórico e os aspectos relacionados ao objeto da pesquisa. Logo, para a compreensão da atual política de avaliação da educação superior, foi preciso entender o momento histórico de sua implantação, seus desdobramentos ao longo dos anos e sua materialização no curso de Direito.

Apesar de a abordagem ser qualitativa, os números não foram descartados, porque o estudo aborda aspectos ligados à regulação da educação superior, que também é feita pelos indicadores. Dessa forma, foram utilizados elementos das estatísticas da educação superior e os Indicadores de Qualidade da Educação Superior, como Conceito Enade e CPC, e os conceitos de avaliação, Conceito de Curso (CC) e CI.

O tipo de pesquisa selecionado para o estudo foi a exploratória. De acordo com Gil (2009), as pesquisas exploratórias têm como finalidade desenvolver, esclarecer e modificar

conceitos e ideias, com o intuito de formular problemas mais precisos. Elas são realizadas com o objetivo de proporcionar uma visão ampla sobre um fato e desenvolvidas quando o tema escolhido é pouco explorado. Diante do exposto, a escolha está em consonância com a perspectiva epistemológica da tese, o materialismo histórico dialético, uma vez que tem como ponto de partida a investigação do real e do concreto, por meio da abstração dos fenômenos. No que diz respeito ao *objetivo geral*, a tese visou investigar de que forma a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sinaes nos cursos de Direito do DF avaliados pelo Enade no ciclo de 2015. De maneira articulada ao objetivo geral, os *objetivos específicos* do estudo foram:

- Verificar de que forma avaliação e qualidade se relacionam nos cursos de Direito no marco da política do Sinaes;
- Analisar o significado dos Indicadores de Qualidade do Sinaes como referência para demarcar a qualidade do curso de Direito;
- Analisar a expansão das matrículas dos cursos de Direito no Brasil e no DF na vigência da Lei do Sinaes;
- Analisar o perfil dos estudantes do curso de Direito, tendo em vista o cenário da expansão na educação superior no País e no DF.
- Averiguar o discurso de diversos sujeitos, relacionados ao Sinaes e ao curso de Direito, no que tange à tensão regulação, avaliação e qualidade.

Postos os objetivos da tese, destacamos que a opção em estudar o curso de Direito foi motivada por três razões. A primeira diz respeito ao seu pioneirismo no Brasil, visto que os cursos jurídicos foram criados em 1827, revelando um prestígio social e visando à formação do corpo burocrático do País; a segunda dá-se em virtude de ser um dos primeiros cursos a ter dispositivos legais, instituídos ainda no século XIX, que possibilitaram a sua regulação, no âmbito da fiscalização por parte do Estado; a terceira é explicada pelo seu processo de expansão, iniciado com o advento das faculdades livres e que contou com a participação do setor privado, sendo acompanhado por um discurso de queda da qualidade. O curso continuou a crescer significativamente, seguindo a tendência da educação superior do País, sobretudo a partir da década de 1990, quando se verifica novo estímulo ao setor privado, em detrimento do público.

Quanto ao critério de escolha do grupo de IES selecionadas para a pesquisa, primeiramente, analisamos aquelas com sede no Distrito Federal que ofertavam o curso de Direito, adotando como base de dados o censo da educação superior de 2016 (INEP, 2017a). Constatamos que 21 instituições ofereciam o curso, sendo 20 delas privadas e uma pública. Em

relação à organização acadêmica, havia duas universidades, sete centros universitários e 12 faculdades. No que tange à localização dessas instituições, nove encontravam-se nas Regiões Administrativas (RAs) de Brasília, sendo quatro em Taguatinga, duas em Ceilândia, duas no Guará, uma em Águas Claras, uma em Sobradinho, uma em Vicente Pires e uma no Gama.

Dessas instituições, três foram eliminadas, pois não possuíam Conceito Enade e nem CPC referentes ao ano de 2015, última vez em que o curso havia sido avaliado pelo Inep, antes de darmos início à pesquisa. Diante do exposto, fizeram parte do universo da pesquisa 18 instituições, sendo uma pública e 17 pertencentes ao setor privado. Destas, duas universidades, sete centros universitários e nove faculdades. Ao relacionar categoria administrativa e organização acadêmica temos: uma universidade pública, uma universidade privada, sete centros universitários privados e nove faculdades privadas.

Com base no quadro relatado, elegemos sete IES¹⁴ para compor o grupo selecionado para a pesquisa, as quais não foram identificadas, mantendo-se o sigilo dos participantes. A escolha dessas instituições procurou atender de forma proporcional as categorias administrativas e organização acadêmica apresentadas no universo da pesquisa, mantendo assim a heterogeneidade do campo. Aplicado esse critério, fizemos a seleção das instituições que compuseram a pesquisa. Entendemos que no curso de Direito, assim como nos demais, existem determinadas características que definem o público que os procura. Os estudantes podem ser atraídos pelo *status* da instituição, pelo resultado das avaliações externas, pela mensalidade, pela oferta de bolsas, pelos descontos, no caso das instituições privadas. O depoimento¹⁵ a seguir, aponta os motivos que levaram o estudante a optar por determinada IES.

¹⁴ A princípio, escolhemos nove instituições para compor o grupo selecionado para a pesquisa, mas ocorreram alguns episódios que interferiram na seleção das IES. Ao fazer o primeiro contato com uma faculdade, seu representante não concordou em participar da pesquisa. Inferimos que tal fato tenha ocorrido em virtude de essa IES ter obtido um conceito Enade insatisfatório em 2015. Todavia, conseguimos fazer a substituição da IES, mantendo a organização acadêmica. O segundo contratempo foi com uma instituição que não se mostrou muito favorável em participar da pesquisa, elencando uma série de obstáculos que poderiam dificultar o andamento do trabalho e até mesmo impedi-lo. Desse modo, resolvemos retirá-la do grupo das IES selecionadas. Não foi possível fazer sua substituição, pois não havia outra universidade privada e com sede no DF. Por fim, havíamos selecionado um centro universitário que havia concordado, por meio da assinatura do Aceite Institucional, em participar da pesquisa, todavia na fase das entrevistas, tivemos dificuldades com os agendamentos. Chegamos a marcar a primeira entrevista, que foi feita com o pró-reitor de graduação e extensão, pois o coordenador do curso não se prontificou a participar dessa etapa da pesquisa. No entanto, como não conseguimos agendar as demais entrevistas, apesar dos inúmeros contatos e tentativas, diante do impasse, nos propuseram que aquelas que faltavam não fossem gravadas, mas respondidas por escrito e enviadas por e-mail. Discordamos dessa alternativa e resolvemos excluir a IES da pesquisa.

¹⁵ As falas dos sujeitos entrevistados não estão restritas aos capítulos de análise dos dados, elas aparecem ao longo de toda a tese, pois atribuem sentido aos fenômenos e dão movimento aos fatos históricos, mantendo assim a coerência metodológica.

Eu tinha duas preocupações: uma era conseguir alguma oportunidade de fazer o curso, a segunda era que ele não fosse muito longe da minha casa. Já sabia que ia ser uma rotina muito pesada, com família, a situação ia ser complicada. Então, preferi uma faculdade próxima de casa. Acabou que na [IES A¹⁶] eu consegui a bolsa, mas não foi uma decisão, assim: “Ah, eu queria a [IES A]”. (ED1, informação verbal).

Percebemos que o relato do estudante evidencia que a escolha da IES está atrelada a uma questão financeira, como a obtenção de bolsa de estudos e de mobilidade, no caso a proximidade à residência. Contudo, esses fatores podem variar dependendo das condições socioeconômicas dos estudantes, das propagandas veiculadas pela instituição, da localização da instituição, da faixa etária dos estudantes, dentre outros.

Ainda no que se refere à escolha das IES, delimitamos o critério de quantidade de cursos de graduação¹⁷ que a instituição oferecia, considerando os cursos superiores de tecnologia, os presenciais e a distância, bem como os turnos diurno e noturno. Definimos que as instituições que oferecessem até três cursos de graduação seriam classificadas como instituições de *pequeno porte*, as que ofertassem de quatro a 15 cursos seriam de *médio porte* e aquelas com mais de 15 cursos, de *grande porte*. Com base nesse parâmetro, foi selecionada uma instituição que possuía até três cursos de graduação, três que ofertavam até 15 cursos e três com mais de 16 cursos. Dentre as IES selecionadas, há um equilíbrio entre aquelas que são de médio e grande porte, o que, de modo geral, pode indicar que as instituições têm ampliado o seu leque de cursos superiores, oferecendo mais opções para o público.

Finalizada a escolha das IES pela quantidade de cursos ofertados, aplicamos o último critério, que foi o valor da mensalidade que as instituições privadas cobravam dos estudantes. Julgamos que esse parâmetro ajuda a definir o público que frequenta o curso no que diz respeito à situação financeira. Todavia, compreendemos que alguns estudantes são beneficiados por bolsas de estudo ofertadas pela IES ou pelo governo, como é o caso do Programa Universidade para Todos (Prouni)¹⁸, ou participam de financiamentos estudantis, como, por exemplo o Fundo

¹⁶ O grupo de IES selecionadas para a pesquisa será apresentado no quadro 5, ainda na introdução da tese.

¹⁷ Esses dados foram obtidos por meio da plataforma e-MEC, que foi criada para fazer a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação. Pela internet, as instituições de educação superior fazem o credenciamento e o recredenciamento, buscam autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Em funcionamento desde janeiro de 2007, o sistema permite a abertura e o acompanhamento dos processos pelas instituições de forma simplificada e transparente.

¹⁸ A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005), instituiu o Programa Universidade para Todos (Prouni), que regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, alterando a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 (BRASIL, 2004b).

de Financiamento Estudantil (Fies)¹⁹. Desse modo, o critério de mensalidade elencado para definir o grupo de IES selecionadas para a pesquisa, visou à identificação de cursos que se diferem em virtude do valor que cobram dos estudantes. As diferenças existentes nos mais diversos públicos que frequentam os cursos de Direito do Brasil podem ser explicadas pelas condições sociais e econômicas. Nesse sentido, Harnecker (1973) afirma que entre todos os grupos sociais que fazem parte de uma sociedade, só aqueles que participam de forma direta no processo de produção constituem-se como polos antagônicos, explorador e explorado, e assim se estabelecem como classes sociais. Diante do exposto, pautados no critério do valor da mensalidade, foi possível encontrar variados perfis de estudantes, pertencentes a classes sociais diferentes, mas que frequentam o mesmo curso.

No contexto de diversificação das instituições, Sousa (2013a) problematiza que o Estado parte da ideia de que a educação superior pode ser oferecida por quem quiser e puder, desde que a instituição se habilite às regras definidas pelo poder público. Com base nisso, o ensino acabaria por configurar-se no cerne das IES privadas, que deixariam de lado outras preocupações como a pesquisa e a extensão, vistas como atividades caras. Para o autor, dois fatores parecem contribuir para o campo da educação superior tornar-se um setor de grande competitividade: a diferenciação institucional dos estabelecimentos e as transformações oriundas das exigências do mercado.

Com base nisso, as instituições privadas vão se adaptando às necessidades locais e, assim, conseguem expandir. Essa expansão em número de cursos ou de matrículas está atrelada ao atendimento dos anseios da população adjacente às IES. De nada adianta a abertura de um curso de graduação que, por algum motivo, não tem procura, seja pelo valor da mensalidade, pelo mercado de trabalho, entre outros. Além do mais, a instituição deve conhecer o perfil dos seus estudantes, pois pode investir cada vez mais em determinados aspectos, como em descontos de mensalidade e promoções, fidelizando assim uma clientela, o que acaba por resguardá-la, de certa forma, da concorrência.

No que diz respeito à competitividade, inferimos que instituições que têm um valor elevado de mensalidade buscam, em princípio, determinado perfil de estudante, deixando de atender uma parcela do público que não se adequa à sua realidade financeira. Por outro lado, existem estabelecimentos que procuram justamente aqueles estudantes que não têm condições

¹⁹ A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001b), dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, que é de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria.

de arcar com mensalidades elevadas. Assim, além de atrair outra clientela, as IES com preços mais acessíveis acabam concorrendo entre si, oferecendo benefícios, como bolsas e descontos, para conseguir um maior número de estudantes. Pressupomos que uma instituição que cobra uma mensalidade cara não está preocupada com a concorrência de instituições que têm mensalidades de custo inferior, pois ela já tem um público específico que procura por seus cursos. Esse assunto será aprofundado no capítulo 5 da tese.

Dessa maneira, no quesito valor a mensalidade²⁰ separamos as IES privadas em três faixas. A primeira levou em consideração as instituições que cobravam mensalidades de até R\$ 1.000,00 (mil reais), sendo constituída por uma instituição²¹. A segunda faixa teve instituições com mensalidades entre R\$ 1.001,00 (mil e um reais) a R\$ 2.000,00 (dois mil reais), composta por quatro instituições, com mensalidades que variavam de R\$ 1.199,00 (mil, cento e noventa e nove reais) a 1.853,00 (mil, oitocentos e cinquenta e três reais). A terceira faixa, com uma instituição, considerou mensalidades que oscilavam entre R\$ 2.001,00 (dois mil e um reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais). Na primeira e últimas faixas não mencionaremos os valores exatos das mensalidades para que as IES não sejam identificadas. Verificamos que as IES se concentram na segunda faixa, evidenciando que as mensalidades do curso de Direito no DF não têm grandes variações, fator que pode ser motivado pela concorrência entre as IES.

A seleção dessas IES é caracterizada pela heterogeneidade e diversidade de categoria administrativa e organização acadêmica, mantendo a coerência com o campo da educação superior brasileira que apresenta essas marcas distintivas em sua constituição. Ressaltamos que das instituições selecionadas para a pesquisa, quatro foram premiadas com o Selo de Qualidade OAB Recomenda no ano de 2016²². Destacamos, ainda, que todos os cursos selecionados fizeram o Enade em 2015, possuindo Conceito Enade e CPC, com exceção de uma instituição cujo curso, até o final de 2015, não havia sido reconhecido, fazendo com que no seu CPC constasse a nomenclatura Sem Conceito. O quadro 5 evidencia as instituições com cursos de Direito que foram selecionadas para a pesquisa.

²⁰ O valor da mensalidade foi fornecido pelas IES e é referente a novembro de 2017, e considera os descontos que são ofertados no ato da matrícula ou os benefícios oferecidos de acordo com o dia do pagamento das mensalidades.

²¹ Essa instituição tem uma mensalidade de acima de R\$ 1.000,00 (mil reais), porém, com os descontos ofertados, esse valor sofre um abatimento significativo.

²² A última edição do programa foi realizada em 2019, premiando 161 cursos de Direito, desses apenas dois estão localizados no Distrito Federal e compõe o grupo de IES selecionadas para a pesquisa.

Quadro 5: Grupo de IES selecionadas para a pesquisa

IES	Faixa de mensalidade	Porte da instituição	Categoria administrativa	Organização acadêmica	Conceito Enade (Faixa) 2015	CPC (Faixa) 2015	Selo de Qualidade OAB Recomenda 2016	Região Administrativa
IES A	1	Médio	Privada	Faculdade	2	SC ²³	Não	Taguatinga
IES B	2	Médio	Privada	Faculdade	2	3	Sim	Brasília
IES C	3	Pequeno	Privada	Faculdade	5	4	Não	Brasília
IES D	2	Médio	Privada	Faculdade ²⁴	3	4	Não	Guará
IES E	2	Grande	Privada	Centro universitário	3	3	Sim	Brasília
IES F	2	Grande	Privada	Centro universitário	3	3	Sim	Brasília
IES G	Não se aplica	Grande	Pública	Universidade	5	4	Sim	Brasília

Fonte: Elaboração da autora

A partir da localização das IES que compõem o grupo selecionado para a pesquisa, situamos cada uma delas no mapa do Distrito Federal, apresentado na figura 1.

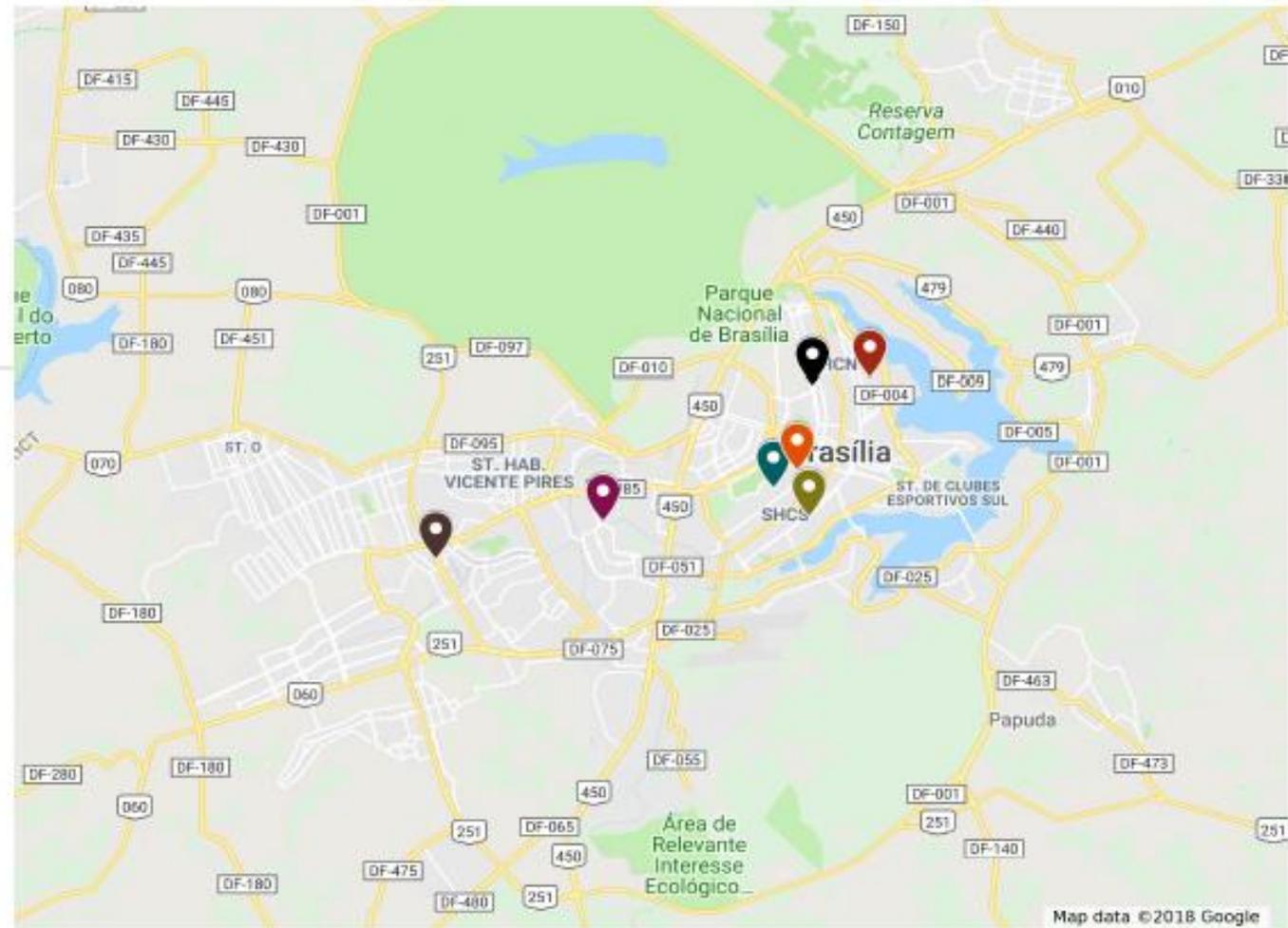
²³ Curso não reconhecido até 31/12/2015.

²⁴ De acordo com Portaria publicada em janeiro de 2019, período de finalização da pesquisa, a IES foi credenciada como centro universitário.

Figura 1 – Mapa do Distrito Federal com a localização das IES participantes da pesquisa

MAPA - IES DF - AMOSTRA

- IES A
- IES B
- IES C
- IES D
- IES E
- IES F
- IES G



Fonte: Google (2019)

Os sujeitos escolhidos para a pesquisa foram sete coordenadores dos cursos de Direito, dois coordenadores adjuntos dos cursos de Direito, sete docentes pertencentes ao Núcleo Docente Estruturante (NDE) ou ao Colegiado do Curso, e sete estudantes que realizariam o Enade 2018 das IES relacionadas no quadro 5. Além de indivíduos representantes da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep e da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, e um pertencente à Ordem dos Advogados do Brasil, totalizando 27 sujeitos.

O quadro 6 revela os sujeitos selecionados para a pesquisa e as siglas que foram utilizadas para referenciá-los durante a análise e interpretação dos dados.

Quadro 6: Caracterização dos sujeitos selecionados para a pesquisa

Entrevistados	Siglas
Coordenador do curso de Direito da Instituição A	CD1
Coordenador do curso de Direito da Instituição B	CD2
Coordenador do curso de Direito da Instituição C	CD3
Coordenador do curso de Direito da Instituição D	CD4
Coordenador do curso de Direito da Instituição E ²⁵	CD5
	CDA5
	CDAA5
Coordenador do curso de Direito da Instituição F	CD6
Coordenador do curso de Direito da Instituição G	CD7
Professor do curso de Direito da Instituição A	PD1
Professor do curso de Direito da Instituição B	PD2
Professor do curso de Direito da Instituição C	PD3
Professor do curso de Direito da Instituição D	PD4
Professor do curso de Direito da Instituição E	PD5
Professor do curso de Direito da Instituição F	PD6
Professor do curso de Direito da Instituição G	PD7
Estudante do curso de Direito da Instituição A	ED1
Estudante do curso de Direito da Instituição B	ED2
Estudante do curso de Direito da Instituição C	ED3
Estudante do curso de Direito da Instituição D	ED4
Estudante do curso de Direito da Instituição E	ED5
Estudante do curso de Direito da Instituição F	ED6
Estudante do curso de Direito da Instituição G	ED7
Representante da Gerência de Assessoramento às Comissões da OAB	R-GAC-OAB
Representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior	R-SERES
Representante da Diretoria de Avaliação da Educação Superior	R-DAES-INEP
Representante da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior	R-ABMES

Fonte: Elaboração da autora (2018)

²⁵ Na instituição E, o coordenador estava exercendo o cargo há pouco tempo, assim, os dois coordenadores adjuntos também participaram da entrevista.

Os indivíduos foram escolhidos para a pesquisa pelo fato de estabelecerem ligação com os processos de avaliação e regulação da educação superior, oferecendo subsídios para a investigação sobre a relação entre qualidade e regulação no curso de Direito.

A entrevista semiestruturada foi utilizada como instrumento de produção de dados. Para Bauer e Gaskell (2008), esse tipo de entrevista fornece os subsídios necessários para a compreensão de atitudes e juízo de valor em relação aos sujeitos entrevistados. Para os autores, uma entrevista alcança seu êxito quando há um tópico guia que auxilia a condução da entrevista e possibilita a inserção de novas ideias, permitindo o ajuste do instrumento. Assim, tivemos a possibilidade de construir um instrumento que estabelecesse conexão com os objetivos da pesquisa. Além do mais, a compreensão de que novos elementos poderiam surgir no momento da produção dos dados, reforçou a importância das categorias de conteúdo definidas *a posteriori* e que puderam ser agregadas à pesquisa, como ressaltado anteriormente.

Quanto aos procedimentos da pesquisa, buscamos apoio na análise documental, que de acordo com Lüdke e André (2013) é uma técnica relevante para a abordagem de dados qualitativos e pode ser utilizada para complementar informações que foram obtidas por meio de outras técnicas. Em consonância com essa ideia, consideramos que a análise documental também pode auxiliar na compreensão dos dados quantitativos, uma vez que os números sempre estabelecem relação com determinado contexto histórico e retratam uma perspectiva da realidade. Para a pesquisa, foram analisados os censos da educação superior, as sinopses estatísticas da educação superior, os documentos que dizem respeito à avaliação e regulação educacional, de maneira geral, e aqueles referentes especificamente aos cursos de Direito.

Os dados da pesquisa foram explorados à luz da análise de conteúdo, sendo categorizados com base nos objetivos do estudo. A sistematização e categorização das informações foram realizadas durante a elaboração dos instrumentos, na produção de dados e na interpretação dos resultados. De acordo com Franco (2008), a análise de conteúdo está pautada nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem.

Utilizamos o *Web Qualitative Data Analysis* (webQDA) na análise das entrevistas, *software* de apoio à análise qualitativa de dados. No que se refere à sua estrutura, ele está organizado em fontes, codificação, questionamento e gestão. No sistema de fontes, temos a possibilidade de organizar e inserir os dados da pesquisa, que podem ser textos, imagens, vídeos ou áudios. As fontes são divididas em: i) internas, correspondentes a todos os dados que podem ser carregados diretamente no *software*; ii) externas, relativas aos arquivos que excedem o tamanho suportado pelo *software* e não podem ser inseridos diretamente na plataforma; e iii)

notas, que são informações cujo objetivo é auxiliar o pesquisador na elaboração do contexto de cada documento.

No sistema de codificação é possível criar as dimensões (categorias e indicadores) para os dados com ou sem sistema hierárquico definido. No sistema de questionamento, é disponibilizado um conjunto de ferramentas que podem ajudar o pesquisador a questionar os dados, auxiliando-o a buscar respostas para a sua investigação. Por fim, o sistema de gestão, viabiliza a inserção de novos membros à pesquisa, além de ser um espaço para o registro do percurso da análise de dados.

Primeiramente, organizamos os dados, inserindo nas fontes internas do webQDA as transcrições das entrevistas dos sujeitos da pesquisa. Apesar de o *software* aceitar arquivos de áudio, optamos por fazer a transcrição das falas dos sujeitos e trabalhar com o material escrito. Nessa etapa, começamos a fazer as primeiras buscas nos textos das entrevistas, sem a preocupação de sistematizar qualquer informação.

Após uma leitura flutuante de todo o material, caracterizada por Franco (2008) como uma atividade que visa estabelecer contato com os materiais, possibilitando que as impressões, representações, emoções, conhecimentos venham à tona, fomos identificando a presença das categorias *a priori* nas falas dos indivíduos. Com o auxílio do webQDA elaboramos uma codificação para essas categorias e optamos pela codificação em árvore, pois ela permite uma hierarquização dos dados. Diante do exposto, inserimos no *software* as categorias *a priori*, que podem ser consultadas no apêndice B da tese, sendo identificadas pelo destaque na cor amarela. Em cada uma dessas categorias foram inseridas descrições, em que explicamos cada uma delas, para que assim pudéssemos ter clareza do significado de cada uma ao analisar o material das entrevistas.

A segunda leitura das entrevistas foi feita com a intenção de identificar nas falas dos sujeitos o que estava relacionado a cada uma das categorias *a priori*. Fizemos as primeiras marcações nos materiais, buscando os trechos das falas que estabeleciam relação com os códigos definidos. Durante esse trabalho, percebemos que as categorias *a posteriori* bônus regulatório e concurso público surgiram. No *software*, as categorias *a posteriori* foram denominadas como código livre, conforme o apêndice C, diferentemente das categorias *a priori*, que foram organizadas como códigos árvore.

Resolvemos fazer a terceira leitura de todo o material, pois observamos a presença de elementos que estavam ligados diretamente às categorias *a priori* dando-lhes sentidos e significados. Os elementos que emergiram das falas dos sujeitos ganharam destaque nas análises, sendo classificados como subcategorias, pois contribuíram para uma melhor

compreensão do objeto da tese. Diante do exposto, fizemos a codificação do material de acordo com as subcategorias que surgiram, conforme a narrativa dos entrevistados.

Por fim, realizamos a quarta leitura de todas as entrevistas, que já estavam codificadas, conforme mostra a figura 2. A intenção de realizar essa última leitura foi analisar se os códigos definidos para cada subcategoria estavam adequados e fazer os ajustes necessários. Ao clicar em cada uma das subcategorias, temos acesso aos trechos das falas de todos os sujeitos que discutem o assunto. Para algumas, percebemos a necessidade de criar temas, pois a discussão se mostrou ampla e complexa, desse modo os temas permitiram a abstração do conteúdo abordado nas subcategorias, propiciando um melhor entendimento dos elementos mencionados.

Figura 2 – Lista – Códigos árvore webQDA



NOME	REFS	FONTES	CLASSIFIC...
Qualidade	0	0	
Corpo docente	31	17	
Pesquisa	8	6	

Fonte: webQDA (2018)

A figura 2 mostra parte dos códigos criados para a análise das entrevistas, cuja lista completa pode ser conferida no apêndice B. Nela, é possível observar que para a categoria *a priori* “qualidade” foram elencadas duas subcategorias, corpo docente e pesquisa. Para a tese, o estabelecimento de subcategorias possibilitou conhecer os elementos que se vinculam às categorias *a priori* do estudo. A sigla REFS diz respeito ao número de vezes em que uma subcategoria é mencionada. O termo FONTES corresponde à quantidade de entrevistas em que constam determinada subcategoria.

Estruturalmente, a tese está organizada em cinco capítulos, além das considerações iniciais e finais. No primeiro, discutimos a ideia de estudos superiores no Brasil colonial, a instalação dos primeiros cursos superiores, em 1808, e os condicionantes históricos e políticos que contribuiriam para a implantação e evolução dos cursos jurídicos no País durante o Império. Além disso, no âmbito dos cursos superiores, foram investigados os dispositivos legais que possibilitaram a sua regulação por parte do Estado e também a sua expansão, com ênfase nos cursos jurídicos, após a desoficialização do ensino durante a República.

No segundo capítulo, analisamos as transformações que aconteceram na educação superior e os seus reflexos nos cursos jurídicos, a partir da Reforma Universitária de 1968,

ressaltando a ampliação da participação do setor privado na oferta dos cursos de graduação. Em um cenário expansionista, a primeira proposta de avaliação para esse nível educacional foi delineada, no início da década de 1980, sendo substituída por outros modelos, com objetivos distintos, até que fosse criado, em 2004, o Sinaes. O debate acerca da avaliação trouxe à tona a discussão do papel exercido pela regulação no cenário da educação superior brasileira e suas implicações no curso de Direito.

No terceiro capítulo, discutimos a expansão nos cursos de Direito do Brasil, no período entre 2003 e 2017, em que ocorreu a preparação de mudanças na avaliação da educação superior. Nesse intervalo de tempo, tivemos os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), e de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2014-2016), que teve o seu segundo mandato interrompido por um processo de *impeachment*, sendo substituída por seu vice presidente, Michel Temer (2016-2018). No que se refere ao crescimento da educação superior, problematizamos o aumento vertiginoso do número de matrículas no curso de Direito, que no censo de 2017 (INEP, 2018a), figura como o mais procurado dentre os estudantes. Para a compreensão das estatísticas, recorreremos às análises de matrículas por região, categoria administrativa e organização acadêmica, contrastando com os dados referentes à idade e taxa de escolaridade da população. Nesse contexto, ainda apresentamos o *locus* da pesquisa, o Distrito Federal, e como ocorreu o processo de consolidação e expansão da educação superior nessa localidade, com foco no curso de Direito.

No quarto capítulo, são apresentadas a análise e a interpretação dos dados, coletados por meio das entrevistas. Na primeira discussão, problematizamos a qualidade no curso de Direito, investigando os elementos que estabelecem relação com essa categoria, tendo em vista o seu caráter complexo e polissêmico. Por fim, tratamos da categoria avaliação, com destaque para o Enade e o Exame de Ordem, visando investigar a relevância desses exames para o curso.

O quinto capítulo concentra-se, inicialmente, na investigação dos fenômenos ligados à expansão do curso de Direito no DF. Constatamos que, na capital federal, o crescimento desse curso acompanhou o movimento que ocorreu em todo o País, no entanto ele não se deu de forma desordenada, preservando o seu prestígio. O debate, além de problematizar os elementos que contribuíram para a ampliação do curso no DF, abordou os fatores que implicaram a mudança do perfil desses estudantes. Por fim, a regulação é umas das categorias discutidas já que é tensionada diretamente pela avaliação, estabelecendo relações com os parâmetros de qualidade do Sinaes. Nesse caso, averiguamos como a regulação é feita nos cursos de Direito, tendo em vista os seus atos autorizativos.

CAPÍTULO 1: ORIGEM E PRIMÓRDIOS DOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL

Este capítulo tem o intuito de discutir as questões políticas e históricas que contribuíram para a configuração do curso de Direito no Brasil, ressaltando os primórdios da regulação realizada pelo Estado. Para compreender os fatores a ele relacionados, fizemos, primeiramente, uma investigação sobre a ideia dos estudos superiores ofertados pelos jesuítas no período colonial. Em seguida, abordamos a implantação dos primeiros cursos superiores, criados a partir de 1808, com a chegada da Família Real ao País. Posteriormente, foram discutidas questões ligadas à gênese e ao desenvolvimento dos cursos jurídicos no Império, ressaltando a implantação dos dispositivos legais que viabilizaram a regulação dos cursos superiores. Por último, tratamos da expansão dos cursos jurídicos em território nacional durante a República, com a participação do setor privado.

1.1 A ideia de estudos superiores no Brasil colonial

Discutir a educação superior brasileira envolve um alto grau de complexidade, tendo em vista as mudanças que ocorreram em cada período de sua história, bem como os fatores políticos que a influenciam. Para que se possa entender a gênese dos cursos jurídicos no País e as suas influências no cenário político da época, é preciso fazer uma análise do contexto histórico, tendo em vista a apreensão da realidade como um todo indissociável. Desse modo, iniciaremos a discussão do capítulo a partir dos estudos superiores, ministrados pelos jesuítas.

De acordo com Cunha (2007), a transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil, em 1808, e a posterior emergência do Estado nacional, em 1822, fizeram com que houvesse a necessidade de mudanças no ensino superior herdado da Colônia. Nesse ensino, os padres jesuítas tinham como missão converter os indígenas e dar apoio religioso aos colonos. Para o autor, os colégios dos jesuítas seguiam normas padronizadas, sistematizadas no *Ratio Studiorum*, que era a organização e plano de estudos da Companhia de Jesus, publicado em 1599. O tratado previa um currículo mínimo para os estudos escolares, dividido em dois graus, os *studia inferiora*, correspondente ao ensino secundário e os *studia superiora*, equivalente aos estudos universitários.

O segundo grau, *studia superiora*, compreendia os cursos de Filosofia e Teologia. O curso de Filosofia levava três anos, e Aristóteles era o autor

estudado: no primeiro ano lia-se A Lógica; no segundo, De Coelo, De Generatione e Meteoros; no terceiro, continuava-se com De Generatione, acrescentando-se De Anima e a Metafísica; paralelamente a essas obras principais, liam-se, na cadeira de Moral, a Ética e, na de Matemática, a Geometria e Cosmografia. O curso de Teologia era desenvolvido em quatro anos, estudando-se, no primeiro, as escrituras; no segundo o hebraico; no terceiro, a teologia especulativa de Tomás de Aquino; e no quarto, a Teologia prática, tratando-se dos atos, das virtudes e dos vícios. (CUNHA, 2007, p. 27).

Os cursos de Filosofia e de Teologia da Colônia eram organizados com base nas orientações do *Ratio Studiorum*, sendo seus conteúdos restritos a dois autores, Tomás de Aquino e Aristóteles, o que demonstra a tentativa de controle do ensino por meio do currículo estabelecido.

Na visão de Ribeiro (2010), a orientação contida no *Ratio* concentrava a sua programação nos elementos culturais europeus. Essa configuração do ensino, pautada em aspectos exógenos à cultura local, refletia um desinteresse ou a constatação da impossibilidade de se oferecer instrução aos índios. O alvo dessa educação eram os filhos dos colonos e os futuros sacerdotes. Desse modo, os colégios jesuíticos foram o instrumento para a formação da elite colonial, sendo o primeiro deles fundado na Bahia, sede do governo-geral, em 1550. Percebemos que o ensino ofertado na Colônia, ao mesmo tempo em que propagava a preocupação de apenas catequizar os índios, interessava-se em propiciar educação aos descendentes dos colonos brancos. Além do mais, a Companhia de Jesus, por intermédio do ensino que ministrava, propagava o catolicismo, doutrinando e angariando mais fiéis.

Cunha (2007) afirma que nos colégios jesuítas do Brasil havia quatro graus de ensino sucessivo e propedêuticos: o curso elementar, os cursos de Humanidades, de Artes e Teologia.

O curso elementar, de duração não definida (possivelmente um ano), consistia no ensino das “primeiras letras” (ler, escrever e contar) e da doutrinação religiosa católica.

O curso de Humanidades, de dois anos de duração, abrangia o ensino da Gramática, da Retórica, das Humanidades, sendo realizado todo em latim [...]

No curso de Artes, também chamado de curso de Ciências Naturais ou curso de Filosofia, ensinavam-se, durante três anos, Lógica, Física, Matemática, Ética e Metafísica. [...] esse curso conferia os graus de bacharel e de licenciado. [...]

O curso de Teologia, de quatro anos de duração, conferia o grau de doutor. Seu currículo consistia em duas matérias. A Teologia Moral [...] [e] a teologia especulativa. (p. 29).

Esses cursos funcionavam em colégios e seminários, sendo que os elementares e os de Humanidades eram organizados para jovens e crianças não pertencentes à Companhia de Jesus. Enquanto isso, os cursos superiores de Teologia e Artes eram abertos a jovens que não se

destinavam à carreira eclesiástica. Em 1553, teve início o curso de Humanidades, e, em 1572, os cursos de Artes e Teologia.

No entanto, ainda conforme o autor, embora os estudos do Colégio da Bahia fossem idênticos aos do colégio dirigido pelos jesuítas em Portugal, o grau conferido ao primeiro não possuía o mesmo valor do último. Os graduados em artes na Bahia eram obrigados a repetir o curso em Coimbra ou Évora ou fazer exames de equivalência.

Na segunda metade do século XVII, teve início um processo de reivindicação para que o Colégio da Bahia tivesse os mesmos privilégios das duas cidades portuguesas mencionadas. Em 1662, a Câmara Municipal da Bahia solicitou a equivalência dos graus conferidos pelo Colégio local ao de Évora, também comandado pelos jesuítas. Porém, os dirigentes da universidade dessa cidade se opuseram ao pedido. Ao tratar com um ministro, em Portugal, sobre a equivalência dos cursos de Artes, um padre jesuíta recebeu uma negativa, sob o argumento de que os “brancos da Bahia não queriam que seus filhos estudassem ao lado dos pardos, que, por essa época, estavam impedidos de pertencer a todas as ordens religiosas”. (CUNHA, 2007, p. 34). Tempos depois, os moços pardos foram expulsos dos colégios jesuítas, porém, não satisfeitos, questionaram ao rei, por meio de uma petição, o motivo de serem admitidos nos colégios reais da metrópole e impedidos de estudar nos colégios jesuítas da Colônia brasileira.

Um aspecto que influenciou na não equiparação dos cursos da Bahia ao da metrópole foi o fato de os moços pardos os frequentarem. Essa questão gerou uma série de discussões entre o Estado português e a Companhia de Jesus, de acordo com Cunha (2007). Os embates foram gerados pois o Estado alegava que os colégios eram públicos e não podiam impedir a admissão de qualquer categoria social. Todavia, a Companhia de Jesus alegava que apenas a conversão dos indígenas era subvencionada pelo Estado, sendo os cursos superiores atividades adicionais, portanto, particulares. Negociado o conflito, em 1689, o Estado português concedeu estatuto civil aos colégios jesuítas no Brasil, de forma que os estudantes formados em Filosofia não necessitariam fazer exames de equivalência, caso desejassem ingressar em alguns cursos da Universidade de Coimbra, como afirma Cunha (2007). Entretanto, apesar de haver equivalência entre os colégios, os estudantes ainda não poderiam escolher qualquer curso superior na metrópole. Inferimos que essa diferenciação se deu em virtude de a metrópole querer manter-se superior à Colônia, contribuindo os cursos superiores para materializar a distância física e simbólica. Esse simbolismo tem forte ligação com o prestígio que os cursos ofertados pela Colônia dispunham; talvez, se eles fossem totalmente equiparados, o *status* concedido àqueles ministrados em Portugal seria ameaçado.

Em 1759, os jesuítas foram expulsos do reino português²⁶ e, conseqüentemente, do Brasil, o que desarticulou o ensino no País, com o fechamento de residências, missões, colégios e seminários. Tempos depois, os frades franciscanos criaram um curso superior no Convento de Santo Antônio do Rio de Janeiro, em 1776, que era voltado para a preparação de sacerdotes, mas também aceitava leigos. O curso dessa ordem religiosa era composto pelos estudos menores, ofertados no convento ou em outra província, e pelos estudos maiores, que funcionavam em um só convento e eram divididos em dois cursos: Filosofia e Teologia. No total, o curso superior tinha duração de sete anos, no mínimo, e funcionou até 1805.

1.2 Criação dos primeiros cursos superiores no território brasileiro

Em relação aos primeiros cursos superiores criados no Brasil, Saviani (2010) afirma que embora alguns dos colégios jesuítas no período colonial mantivessem cursos de Filosofia e Teologia, eles só começaram a ser instalados no País a partir de 1808, com a chegada de D. João VI. Corroborando a ideia, Queiroz (2014) menciona que as primeiras regras, de caráter oficial e com vistas a orientar e coordenar o ensino superior, surgiram em 1808. As instituições administrativas e culturais de Portugal foram transferidas para o Brasil com a chegada da Família Real.

O modelo a ser empregado no ensino superior do período, seguia os moldes do ensino napoleônico. De acordo com Rossato (2005), os componentes principais da reforma napoleônica eram: i) o monopólio do Estado; ii) a laicização da universidade; iii) a divisão em faculdades; e iv) a carreira pelo diploma.

A concepção napoleônica teve fortes características totalitárias: visava à domesticação dos alunos, e os professores eram os gendarmes da inteligência, um exército na mão do Estado; a universidade devia estar a serviço do Estado, difundindo uma mentalidade comum e uma mesma doutrinação ideológica, tornando-se, pois, um instrumento de doutrinação, o corpo de professores deveria ser submisso aos interesses do Estado. (ROSSATO, 2005, p. 127).

Nesse caso, observamos que a intenção da proposta de ensino era formar indivíduos para compor os novos quadros de trabalho, por meio de um viés tecnicista. Para discutir a opção ideológica pelo modelo napoleônico, nos embasamos em Marx e Engels (1999), visando

²⁶ Para Ribeiro (2010), o motivo apontado para a expulsão da Companhia de Jesus foi o fato de ela ser um empecilho na conservação da unidade cristã e da sociedade civil, pois era detentora de um poder econômico que deveria ser restituído ao Estado, além de educar o cristão a serviço da ordem religiosa e não dos interesses do País.

compreender a relação do homem com a sua vida material. Para os autores, a produção de ideias e de representações da consciência está entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, como linguagem da vida real. O representar e o pensar indicam, de forma direta, o seu comportamento material. Com base nesse pensamento, é possível dizer que os cursos estruturados em um modelo napoleônico de ensino reproduzem os anseios da burocracia estatal, do então Estado português, materializados pelo momento histórico em que o País vivia. Dessa maneira, o modelo napoleônico manifesta o sentimento da vida material do período, renegando o modelo de universidade humboldtiana, que elevava o papel da ciência e que não foi adotado, porque não estabelecia conexões com aquela realidade.

A proposta para os primeiros cursos superiores do Brasil ia contra a idealizada por Wilhelm von Humboldt (1767–1835)²⁷. Para Araujo (2011), a fundação da universidade de Berlim, em 1810, configurou-se em torno da ciência, uma vez que os conteúdos eram destinados à formação intelectual e moral, e assentou-se em um projeto que buscava enriquecer a cultura moral da Nação. É notável o caráter central que a pesquisa assumiu na proposta humboldtiana; a pesquisa aliada ao ensino na universidade. A intenção era que a ciência fosse difundida no meio acadêmico como um dos pilares da formação dos estudantes. O autor acrescenta que a proposta estava ligada à pesquisa e ao ensino, vistos como indissociáveis. Para tanto, a autonomia, a liberdade, a cooperação e a colaboração eram medidas essenciais para as condições do desenvolvimento científico. Teixeira (1989) afirma que a nova universidade era dedicada à ciência, porém, essa ainda estava longe de ter os aspectos de hoje. O autor destaca a união entre a ciência e a Filosofia, de modo que a maior faculdade da universidade de Berlim era a de filosofia, compreendida como um desdobramento completo dos conhecimentos humano e científico.

Ao compararmos os dois modelos, percebemos que em relação aos objetivos dos cursos superiores existem divergências, pois enquanto um visava o ensino profissionalizante, o outro pregava a difusão da ciência nas universidades. A proposta adotada para os primeiros cursos superiores foi intensificada no Império, atendendo aos anseios do Estado que se configurava, e contribuiu para que a instalação de uma universidade no País ocorresse tardiamente.

²⁷ De acordo com Milani (2008), Humboldt participou da preparação de uma constituição do governo prussiano e da fundação de várias universidades, entre elas, a Universidade Livre de Berlim, cujo primeiro estatuto é de sua autoria. A obra humboldtiana pode ser dividida em duas fases: a primeira, que vai até 1818, quando ele deixa a vida política; e a segunda, a partir de 1818, período que se dedicou aos estudos sobre linguagem.

Queiroz (2014) revela que as cartas régias e outros atos tiveram um valor mandatário na gênese dos cursos superiores. O primeiro documento é a Decisão nº 2 de 2 de fevereiro de 1808, que trata da criação de uma Escola de Cirurgia no Hospital Real da cidade da Bahia.

N. 2 – BRAZIL – EM 18 DE FEVEREIRO DE 1808

Manda crear uma Escola de Cirurgia no Hospital Real da Cidade da Bahia.
 Illm. e Exm. Sr. – O Príncipe Regente Nosso Senhor, annuindo a proposta, que lhe fez o Dr. João Corrêa Picanço, Cirurgião Mór do Reino, e do seu Conselho, sobre a necessidade que havia de uma Escola de Cirurgia no Hospital Real desta Cidade para ínstrucção dos que se destinam ao exercicio desta arte, tem commettido ao sobredito Cirurgião Mór a escolha dos Professores, que não só ensinem a Cirurgia propriamente dita, mas a anatomia como base essencial deila, e a arte obstetricia, tão util como necessária [...] (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1808, p. 2)

A instalação da escola de cirurgia estava focada na necessidade de se ter um local que fornecesse instrução para o exercício da profissão, revelando a preocupação de o ensino pautar-se na prática. Um fato que denota isso é que cabia ao Cirurgião Mór do reino a escolha dos professores que ensinariam não apenas aspectos referentes à cirurgia, mas também à anatomia e obstetrícia.

O segundo documento é a Carta Lei de 04 de dezembro de 1810, que relata a criação de uma Academia Real Militar no Rio de Janeiro.

CARTA LEI DE 4 DE DEZEMBRO DE 1810

Crêa uma Academia Real Militar na Côrte e Cidade do Rio de Janeiro

[...]faço saber todos os que esta carta virem, [...] ue se estabeleça no Brazil e na minha actual Côrte o Cidade do Rio de Janeiro, um curso regular das Sciencias exactas e de observação, assim como de todas aquellas que são a applicações das mesmas aos estudos militares e praticos que formam a sciencia militar em todos os seus difficeis e interessantes ramos, de maneira que dos mesmos cursos de estudos se formem habeis Officiaes de Artilharia, Engenharia, e ainda mesmo Officiaes da classe do Engenheiros geographos e topographos, [...] hei por bem que na minha actual Corte e Cidade do Rio de Janeiro se estabeleça uma Academia Real Militar para um curso completo de sciencias mathematicas, de sciencias de observações [...] e das sciencias militares em toda a sua extensão, [...]; havendo uma Inspeccão Geral quo pertencerá ao Ministro e Secretario de Estado da Guerra, e imediatamente debaixo das sua ordens à Junta Militar que mando crear para dirigir o mesmo estabelecimento [...]. (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1810, p. 232).

Quanto à academia militar, o governo percebeu a necessidade de criação de um curso de ciências exatas para a formação de engenheiros e oficiais. Ressalta-se o caráter prático da formação destinada aos ingressantes na academia militar, com o objetivo de aplicar os conhecimentos adquiridos de maneira imediata. Chama a atenção a indicação de uma Inspeção Geral, pertencente ao Ministro e Secretário de Estado de Guerra, dirigida pela Junta Militar. O documento que criou a Junta Militar também estabeleceu normas para o funcionamento da Academia.

Por fim, destacamos o terceiro documento, a Carta Régia de 29 de novembro de 1819, que aborda a criação de um curso médico-cirúrgico na Bahia.

CARTA RÉGIA DE 29 DE NOVEMBRO DE 1819.

Crêa no Curso Medico-Cirurgico da Cidade da Bahia a cadeira de pharmacia.

[...] sendo-me presente o vosso officio n. 138 de 2 do corrente, em que informais sobre a pretensão que tem Manoel Joaquim Henriques de Paiva, Medico da minha real Camara, de estabelecer nessa cidade a cadeira de pharmacia que regia em Lisboa, e de que percebe o correspondente ordenado; [...] e à utilidade que da mencionada cadeira resultará ao Curso Medico-Cirurgico dessa cidade: Hei por bem que o sobredito Manoel Joaquim Henriques de Paiva tenha nessa Cidade o exercício da cadeira de pharmacia que devia ter no Laboratorio Chimico da Casa da Moeda em Lisboa, admittindo para alumnos della não só os estudantes do Curso Medico-Cirurgico, mas tambem outras quaesquer pessoas que se quizerem instruir nos estudos farmacêuticos [...].

REI.

Para o Conde da Palma.
(BRASIL; CÂMARA DOS
DEPUTADOS, 1819, p. 81)

A vinda de um médico de Lisboa possibilitou a inclusão da cadeira²⁸ de farmácia no curso de cirurgia. Essa ação fez com que não só os estudantes desse curso pudessem frequentá-la, mas também aqueles oriundos de outros cursos.

A análise documental realizada ao longo da pesquisa permitiu compreender que a categoria de conteúdo (KUENZER, 2011) presente em todos esses documentos é a regulação. Todavia, ela não aparece de forma explícita, uma vez que os documentos têm o intuito de fornecer subsídios para a implantação dos cursos no território nacional. Dito isso, podemos

²⁸ De acordo com Fávero (2000a), as universidades surgem na Idade Média e nascem marcadas pela cátedra ou cadeira, nas quais os regentes, acomodados fisicamente em um plano superior ao de seus ouvintes, possuíam amplos poderes e tinham uma convivência intensa com os seus alunos e discípulos. A autora destaca que no Brasil, os privilégios do professor catedrático foram uma aquisição histórica. A partir de 1808, D. João VI determina a criação das cadeiras de Anatomia – no Rio de Janeiro – e de Cirurgia – no Rio de Janeiro e na Bahia.

afirmar que a regulação é algo que está implícito aos primórdios do processo de criação dos cursos superiores no Brasil.

Queiroz (2014) avalia que os documentos apresentados destacam a organização e o desenvolvimento do ensino superior no País, objetivando a regulação de caráter administrativo e acadêmico. Constatamos a preocupação de gerar um ambiente propício ao desenvolvimento dos cursos superiores, com o intuito de preparar o quadro burocrático do novo Estado. Levando em consideração a necessidade de formação dos indivíduos, observamos que a característica principal desses cursos estava pautada em um modelo napoleônico de instituição, tema que será discutido ainda neste capítulo.

De acordo com a autora, entre 1808 e 1820²⁹, o ensino superior era uma realidade exclusiva da Bahia e do Rio de Janeiro em virtude da importância das instituições para o desenvolvimento político e econômico da monarquia. Logo, a intenção do governo era controlar a expansão dos cursos, mantendo-os em locais estratégicos, a fim de atender aos seus interesses. O controle da ampliação dos cursos também denotava o caráter regulatório, uma vez que a formação estava pautada em princípios técnicos, com vistas a suprir os cargos burocráticos. Assim, de 1808 até o período que antecede a proclamação da independência, surgiram os cursos de engenharia da Academia Real da Marinha (1808) e da Academia Real Militar (1810), o Curso de Cirurgia da Bahia (1808), de Cirurgia e Anatomia do Rio de Janeiro (1808), de Medicina (1809), também no Rio de Janeiro, de Economia (1808), de Agricultura (1812), de Química (química industrial, geologia e mineralogia) (1817) e o Curso de Desenho Técnico (1818). (SAVIANI, 2010).

Em síntese, o período discutido nesse item é marcado pela implantação dos primeiros cursos superiores no Brasil, que ressaltavam o pragmatismo da formação e a valorização dos diplomas como sinônimo de prestígio social. Com a proclamação da Independência, em 1822, e a instauração do Império, os cursos jurídicos foram criados para atender à elite e aos interesses do Estado que se configurava, reforçando assim a necessidade de manutenção do modelo napoleônico de ensino.

²⁹ Até 1815, o Brasil foi somente uma colônia de Portugal, porém daquele ano em diante, até 1822, lhe foi concedido o título de Reino Unido a Portugal e Algarves. Essa mudança de *status* esteve relacionada à transferência da Corte lusitana para o Brasil e ao Congresso de Viena. Nesse evento, a Família Real portuguesa estava no Brasil, em uma situação politicamente estranha, pois D. João VI governava o reino a partir de uma colônia. Desse modo, a solução para resolver foi elevar o Brasil à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves, seguindo, por exemplo, o modelo inglês do Reino Unido da Grã-Bretanha.

1.3 Origem e evolução dos cursos jurídicos no Império

Apesar de existir um controle sobre o ensino superior, tendo em vista a restrição de seu crescimento, de acordo com Cunha (2007), com a proclamação da Independência do Brasil, no ano de 1822, um dos primeiros problemas enfrentados foi a formação de quadros para a burocracia do novo Estado. É possível afirmar que não havia pessoas capacitadas para trabalhar com as demandas que surgiriam com a configuração política do País. Porém, o autor reconhece que não só a burocracia nascente precisava de profissionais sistematicamente formados; havia a necessidade da produção de bens simbólicos para o consumo das classes dominantes. Para tanto, além dos cursos de Medicina e dos antigos cursos de Filosofia e Teologia, foram criados os de Desenho, História e Música.

Também para a formação de profissionais que estivessem capacitados para a produção de bens simbólicos, contribuíram os cursos de Arquitetura. Porém, os de Direito se sobressaíram nessa função, pois “os bacharéis tinham, na atividade cotidiana de elaborar, discutir e interpretar as leis, a tarefa principal de formular e renovar as ideologias que legitimavam as relações de dominação mantidas e dissimuladas pelo aparato jurídico”. (CUNHA, 2007, p. 64).

O curso de Direito auxiliou na formação dos quadros da burocracia e na construção de ideologias que possibilitaram a manutenção da dominação. Nesse cenário, os egressos dos cursos jurídicos, com base no conhecimento e interpretação das leis, colaboraram para que a elite permanecesse no poder.

Essa relação da elite imperial com os cursos jurídicos pode ser compreendida por meio do movimento da história, considerando que este é o responsável por produzir as relações sociais. (MARX, 1985). Dessa maneira, as relações estabelecidas pela Corte com aqueles que facilitaram a operacionalização da burocracia do Estado tiveram como objetivo fazer com que o trabalho burocrático no Império fosse viabilizado e, ao mesmo tempo, permitir que os filhos das famílias abastadas ocupassem lugares de destaque na sociedade.

Guimarães (2010) complementa que a implantação do ensino jurídico no País ocorreu pela necessidade de formação de um corpo burocrático capaz de suprir também as carências advindas da construção de uma identidade política nacional.

A formação de um corpo burocrático no Brasil requer discutir os conceitos de nação e Estado, pois esses elementos favorecem a compreensão da constituição do Estado nacional brasileiro. Bresser-Pereira (2008) define nação como uma sociedade que "compartilha um destino comum e logra ou tem condições de dotar-se de um estado tendo como principais objetivos a segurança ou autonomia nacional e o desenvolvimento econômico". (p. 3). Já o

Estado é visto pelo autor como “o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica”. (p. 3). Do exposto, depreendemos que uma nação deve valer-se de um Estado que lhe garanta um aparato legal mínimo para que a sociedade possa desenvolver-se de forma segura. Porém, a história revela que a formação do Estado nacional brasileiro trouxe inúmeras mazelas de cunho social, em virtude da forma como se configurou, sob influência da metrópole portuguesa.

Alves Filho (2009) afirma que, constituído como Estado soberano em 1822, o governo do Brasil enfrentava o dilema de como organizá-lo, pois o território era “imenso, mal povoado, descentralizado, com ocupação basicamente litorânea, propriedade fundiária, produção rural, monocultura, domínio oligárquico, mandonismo local, trabalho escravo, analfabetismo em larga escala, infra-estrutura precária, etc.” (p. 104). Assim, havia uma série de questões envolvendo o território brasileiro, que precisava ser gerenciada. Nesse contexto, a dependência com o exterior foi algo que marcou a vida pública e social do Brasil e de todas as antigas colônias ibéricas da América Latina. Todavia, durante a construção do Estado nacional, houve um diferencial em relação aos demais países da região, pois, após a Independência, foi instituído o sistema imperial e não o republicano. Em meio aos problemas relacionados ao território e à dependência externa, o Estado nacional brasileiro, para o autor, é consolidado mediante a pacificação interna, a adoção de um regime parlamentarista e as guerras platinas³⁰. Porém, isso ocorre de forma diferente do que aconteceu nas colônias hispânicas da América, em que a independência delas resultou na formação de diversos países, enquanto na colônia portuguesa a unidade do território foi mantida.

Observamos que a forma como Portugal conduziu o processo de Independência no Brasil gerou impactos na formação do Estado nacional brasileiro, uma vez que a configuração do País como Império permitiu que o poder das elites se perpetuasse. Desse modo, não há uma preocupação do Estado Imperial, tempos depois, em relação à garantia de direitos à sociedade e nem a sua responsabilidade quanto ao desenvolvimento econômico e social do País. O que se via era a manutenção de uma elite econômica no poder, com direitos exclusivos somente a ela,

³⁰ De acordo com Alves Filho (2009), a pacificação interna foi obtida por meio da concessão da maioria a D. Pedro II em 1840, pois a presença do Imperador no poder contribuiu para a recuperação da imagem positiva do Império e manteve a unidade política e territorial do País. De 1849 até a proclamação da República, ocorrida quarenta anos depois, o país viveu a paz interna. Quanto à adoção do regime parlamentarista, em 1847, o Imperador assinou o decreto criando a Presidência do Conselho de Ministros, que introduzia o parlamentarismo no Brasil. No Parlamentarismo instituído no Brasil Império, o Imperador era o chefe do Estado e o Presidente do Conselho de Ministros. Em relação às guerras platinas (1851-1870) essas elevaram as formas de solidariedade social internas em volta do sentimento de pertencimento à pátria, contribuindo para a solidificação do Estado nacional.

como o direito à educação, por exemplo, sobretudo no que se refere ao ingresso nos cursos superiores, com destaque para os jurídicos.

Podemos afirmar que a Independência não teve a intenção de conduzir o País à proclamação de uma República, tendo em vista atender interesses de ordem política. O Império possibilitou a dominação política do povo, que ficou submisso, por mais um período, à elite agrária que não compactuava com os interesses coletivos. Todavia, essa elite tomou a conquista da Independência como um interesse coletivo, propagando, assim, a pseudoliberalidade de um povo que rompia relações de dependência com a metrópole. O que estava em jogo eram interesses particulares dessa elite, visando manter uma sociedade pautada em relações de exploração dos menos favorecidos.

Ao discutirmos os interesses particulares e coletivos da elite, percebemos que há uma contradição nessa relação, pois a classe abastada, na tentativa de manter os seus privilégios, justifica os seus atos com base na preocupação com a coletividade. Contudo, o objetivo é trabalhar em prol da manutenção de seu *status quo*, perpetuando a dominação de um povo, que acredita estar liberto das garras de seu algoz. Marx e Engels (1999) contribuem para elucidar essa questão, concluindo que

[...] os indivíduos procuram apenas seu interesse particular, que para eles não coincide com o seu interesse coletivo (o geral é de fato a forma ilusória da coletividade), este interesse comum faz-se valer como um interesse “estranho” aos indivíduos, ‘independente’ deles, como um interesse ‘geral’ especial e peculiar; ou têm necessariamente de enfrentar-se com este conflito, tal como na democracia. Por outro lado, a luta política destes interesses particulares, que constantemente e de modo real chocam-se com os interesses coletivos e ilusoriamente tidos como coletivos, torna necessário o controle e a intervenção prática através do ilusório interesse- ‘geral’ como Estado. (p. 49, grifos dos autores).

É diante dessa contradição entre a definição de interesse particular e coletivo que se consolida o Estado nacional brasileiro. A criação do Estado Imperial solidifica, de forma ilusória, a conquista de um interesse coletivo, qual seja, a liberdade do país, e traz resultados positivos, como a pacificação interna, que mais se assemelha a uma passividade frente à nova forma de governo. Porém, o que está por trás desse interesse coletivo é a intenção particular de ter um governo centralizador e mantenedor das desigualdades sociais e econômicas. Como analisado anteriormente, a criação dos cursos jurídicos no País refletiu essa intenção de perpetuar as elites no comando da burocracia estatal durante todo o Império.

De acordo com Peroni (2003), o Estado nacional independente foi liberal apenas em suas bases formais, pois na prática constituiu-se como um instrumento da dominação

patrimonialista em nível político e as relações sociais de exploração deram-se por meio de coerção violenta, de forma dissimulada e manipuladora. Com base nos aspectos históricos, concluímos que essas marcas são parte constitutiva das relações políticas que se estabelecem ainda hoje no País. A posição expressa pela autora evidencia uma contradição na formação do Estado nacional, uma vez que a propaganda em relação ao viés liberal a que ele se propunha não foi concretizada. O Estado nacional que se configurou esteve pautado na exploração e na dominação de classes, confirmando um abismo entre o proclamado e o realizado.

Após a contextualização referente à constituição do Estado nacional brasileiro, retomamos o contexto histórico que se delineou no Império para a implantação dos cursos jurídicos. Essa discussão é relevante, pois fornece a chave para a compreensão do cenário em que esses cursos foram criados no País. Tendo em vista a necessidade de criação deles, Apostolova (2014) afirma que foi na sessão de 14 de junho de 1823 da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil que apareceu a proposta, pela primeira vez, dos cursos jurídicos. De acordo com a autora, José Feliciano Fernandes Pinheiro, constituinte pelo Rio Grande do Sul, doutor em direito pela Universidade de Coimbra, propôs à Assembleia a criação de universidades e cursos jurídicos no território nacional.

Além da necessidade da criação dos cursos jurídicos em virtude do novo panorama político que se instalava no Brasil, outro ponto também ganhava destaque. Para Cunha (2007), a localização dos cursos jurídicos no País gerou uma série de debates.

Havia os que defendiam sua instalação no Rio de Janeiro, convertido num centro de formação das elites regionais, sob as vistas do poder central, evitando-se a emergência de lideranças liberais; já outros defendiam a localização dos cursos jurídicos na Bahia, de onde saía a maior parte dos brasileiros que estudavam em Coimbra na época da independência; outros, ainda, alertavam para o perigo da concentração de estudantes no Rio de Janeiro, pela interferência que poderiam exercer sobre o Estado. (p. 102).

Observamos que a discussão sobre a definição do local onde os cursos jurídicos seriam implantados estava relacionada à preocupação com o poder político do novo Estado. A reivindicação de que os cursos permanecessem ou não no Rio de Janeiro revelava temor e insegurança quanto a possíveis divergências políticas, sob a influência de lideranças estudantis. Em virtude da Independência do País, inferimos que o sentimento de fragilidade em relação aos rumos políticos, causava certo desconforto àqueles que compunham o Parlamento e a elite da época.

Assim, a instalação dos cursos jurídicos tanto no Rio de Janeiro – capital do País à época –, como em outra localidade representava riscos. A justificativa para a ameaça era que se permanecessem na Corte poderiam ser vigiados pelos detentores do poder, o que evitaria o avanço de lideranças liberais.

O debate sobre a implementação tardia das universidades no Brasil é ressaltado na defesa pela implantação dos cursos superiores na Bahia, pois uma grande quantidade de estudantes saía dessa localidade para viajar a Portugal e estudar em Coimbra.

Enquanto outros países, como a Espanha e a Inglaterra, por exemplo, não se preocuparam em impedir a expansão do ensino superior nas colônias, de maneira que rapidamente surgiram universidades tanto nos domínios espanhóis como nos ingleses, Portugal adotou uma política muito diversa, obstaculizando a implantação daquelas instituições de ensino. Essa política foi seguida tanto para as colônias do continente americano como para aquelas da África do Sul ou da Ásia, onde também se retardou o surgimento das universidades. Na maioria dos países antigamente colonizados por Portugal, elas somente seriam implantadas após a independência política, já em pleno século XX, ou somente após 1960. Veja-se o caso de Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Porto Príncipe. (ROSSATO, 2005, p. 106).

Diferentemente de Portugal, a Espanha permitiu o surgimento de universidades em suas colônias precocemente. Porém, destacamos que levar as universidades às colônias não era um ato desprovido de interesses econômicos e até mesmo religiosos. Essas instituições não chegaram às colônias espanholas como uma forma de preocupação com a educação local, mas sim como uma maneira de dominação dos povos nativos. Podemos afirmar que a propagação das universidades na América teve como principal objetivo disseminar a cultura europeia. Constatamos que a universidade era mais um dos arcabouços de dominação da metrópole, em virtude dos moldes como foi implantada. Além disso, o autor cita que um dos mais fortes vínculos que sustentava a dependência das colônias era a necessidade de os jovens irem estudar em Portugal. Essa afirmação foi feita pelo Conselho Ultramarino, respondendo a um requerimento para a criação de um curso de Medicina na região de Minas Gerais.

Fávero (2000b) menciona que houve três tentativas de implantação da universidade no País, antes da Independência: a primeira ocorreu ainda no século XVI, por iniciativa dos jesuítas; a segunda esteve presente junto aos planos da Inconfidência Mineira; e a terceira coincidiu com a transferência da sede da monarquia para o Brasil. Todas essas tentativas foram impedidas pela metrópole, indicando uma política de controle em relação a qualquer indício de independência cultural e política por parte da colônia.

Os esforços para implantar a universidade também se repetiram no Império, contudo, a Assembleia Legislativa recusou a aprovação de 42 projetos de criação dessa instituição, no período. Nesse contexto, os positivistas foram os maiores adversários, pois na visão deles “a universidade seria uma iniciativa contrária à liberdade de ensino que pregavam, ainda mais porque, sob o controle direto do imperador, seria previsível o predomínio das doutrinas católicas.” (CUNHA, 2007, p. 124).

De acordo com Sampaio (2000), a independência política, em 1822, não trouxe mudanças no formato do sistema e nem a sua ampliação ou diversificação. Os dirigentes não viam vantagem na criação de universidades, ainda que a oferta do ensino em estabelecimentos isolados não lhe tirasse o mérito na “formação superior”. Podemos afirmar que a ideia de não implantar universidades no Brasil estava arraigada ao modelo de ensino superior que se pretendia perpetuar no País. Dessa maneira, para os dirigentes, a criação de uma universidade não era prioridade, uma vez que o Império continuava a formar indivíduos que serviriam ao Estado.

No que tange à localidade de implantação dos cursos jurídicos, Cunha (2007) destaca que em 11 de agosto de 1827 o imperador sancionou a Lei da Assembleia Geral Legislativa e criou dois deles: um em São Paulo e o outro em Olinda. De acordo com o autor, prevaleceu a decisão das correntes que defendiam a implantação do curso fora do Rio de Janeiro. A lei determinava que os estatutos criados por Visconde de Cachoeira para os cursos jurídicos fossem adotados enquanto as congregações não elaborassem um estatuto para a apreciação da Assembleia Geral. Consta que os estatutos estavam baseados naqueles da Universidade de Coimbra da época da reforma pombalina³¹. Ele destaca que no ano de 1854 um decreto de 28 de abril transformou os cursos jurídicos em faculdades de Direito. Com a publicação desse documento, Olinda perdeu o seu curso de Direito, que foi transferido para Recife. Em consequência da transformação dos cursos em faculdades, o currículo do curso também sofreu alterações.

De forma geral, os cursos superiores apresentaram crescimento no País. Queiroz (2014) afirma que essa expansão ocorreu, no período de 1826 a 1889, em virtude da oferta de novos cursos em academias, faculdades e escolas. O aumento se deu nas áreas de engenharia militar, ciências jurídicas e sociais e também na agronomia e nas ciências exatas. Além do mais, verificamos a ampliação dos cursos para outras localidades do território brasileiro, como

³¹ De acordo com Paim (1982), a geração formada pela universidade pombalina estava preocupada exclusivamente com a formação técnica.

Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo. Antes a oferta concentrava-se na Bahia e no Rio de Janeiro.

Sampaio (2000) esclarece que depois de 1850, período de estabilidade política e de crescimento econômico, houve uma expansão gradual no número de instituições educacionais de ensino superior e a consolidação de alguns centros científicos. Entretanto, a autora destaca que o ensino superior esteve limitado às profissões liberais que eram ofertadas em poucas instituições públicas isoladas de tempo parcial, uma vez que “o sistema padecia de certa mobilidade. Sua possibilidade de ampliação e de diferenciação estava contida na capacidade de investimentos do poder central nesse setor, e sujeita à sua vontade política” (p. 39).

A análise demonstra que a implantação dos referidos cursos precisa ser observada a partir de uma totalidade, pois se abstrairmos apenas a criação deles, sem levar em consideração a realidade concreta, incorreremos em possíveis erros. Se isolarmos o fato de que os cursos jurídicos se destinavam à formação da burocracia estatal, sem examinar seus desdobramentos, não conseguiremos estabelecer a relação entre a sua origem no Brasil e a formação de uma elite política. É importante ressaltar que essa análise precisa ocorrer buscando perceber as contradições e disputas de poder, uma vez que diversos elementos contribuíram para a materialização da realidade que se apresentou no Império.

De acordo com Rodrigues (1987), a evolução do ensino jurídico no período foi marcada pela constante intenção de se fazer reformas, porém essas nunca tiveram seus objetivos alcançados. Nesse contexto, as Academias de Direito eram o instrumento de comunicação entre as elites econômicas, que viam nesses cursos o local para a formação de seus filhos.

No que tange à expansão dos cursos de Direito, Cunha (2007) menciona que entre os anos de 1878 e 1888, na Faculdade de Direito de São Paulo, o número de matriculados aumentou em 59,7% e, nesse mesmo período, na Faculdade de Direito de Recife, o crescimento foi de 133,4%. Diante dos dados, verificamos que os cursos jurídicos tinham uma grande atratividade para os estudantes da época, tendo em vista o aumento do número de suas matrículas.

Em 1853, o Estado constatou a necessidade de controlar os cursos superiores, em especial os jurídicos e os de Medicina, instaurando decretos que viabilizavam a sua regulação, pautada no âmbito da fiscalização. Esse tema, objeto de estudo da tese, será discutido na próxima seção.

1.4 Início da regulação nos cursos superiores

De acordo com Silva (2007), apesar do número expressivo de cursos criados durante o Império, nem todos funcionaram sem interrupções. As faculdades de Medicina e as de Direito destacaram-se nesse aspecto e foram alvos da implantação da Inspeção *Scientífica* das Faculdades (ISF), criada para disciplinar alguns aspectos do funcionamento das escolas de Medicina e Direito. Nos cursos jurídicos, a ISF esteve presente nos seguintes documentos: i) Decreto nº 1.134, de 30 de março de 1853 (BRASIL, 1853), que deu novos estatutos aos Cursos Jurídicos; ii) Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854 (BRASIL, 1854), que deu novos Estatutos para as Faculdades de Direito; e iii) Decreto nº 1.568, de 24 de fevereiro de 1855 (BRASIL, 1855), que continha o Regulamento complementar dos Estatutos das Faculdades de Direito do Império para a execução do § 3º do artigo 21 do Decreto nº 1.386/1854.

Observamos que os decretos foram publicados em sequência, totalizando três, no período de três anos. Isso revela a urgência do Estado em fazer o controle do curso. Nos cursos jurídicos, a ISF tinha a intenção de implementar uma política reguladora, com vistas a verificar os estudos e os métodos de ensino adotados nas aulas, a manutenção dos bons costumes e da disciplina. Nesses documentos não foram encontradas referências à avaliação e à qualidade dos cursos em questão; o foco é a regulação.

Os decretos mencionados fornecem um panorama de como se deu o início da regulação nos cursos superiores, fazendo parte de um todo dialético e imbuídos de intencionalidades. De acordo com Kosík (1976), os fatos são entendidos como conhecimento da realidade quando compreendidos como fatos de um todo dialético, como partes estruturais de um todo. Dessa forma, os decretos têm papel importante na configuração do campo da educação superior brasileira, em sua evolução e nos moldes atuais. Eles revelam o surgimento da necessidade de fiscalização nos cursos jurídicos e de que modo essa categoria se desenvolveu ao longo do tempo.

Silva (2007) menciona que a preocupação com a disciplina nos cursos jurídicos evidenciava a apreensão com a formação dos futuros políticos do Império. Já a fiscalização sobre os métodos de ensino revelava a necessidade de se formar uma elite para assumir os cargos de prestígio do Império. Para a autora, essas ações visavam à continuidade da característica patrimonialista do Estado, cujo maior beneficiado era a elite agrária, a qual pertenciam os estudantes frequentadores dos cursos superiores.

Cunha (2007) destaca que o Decreto nº 1.386/1854 deu novas formas ao ensino do Direito, transformando os cursos jurídicos em faculdades. Essas instituições eram parte da

burocracia do Estado, mas estavam na sua periferia (sendo representada pelos professores) e, assim, seus integrantes tinham maior autonomia do que aqueles que estavam situados no núcleo (imperador e o ministro do Império). Porém, o Estado montou um sistema de relações para que as atividades da periferia pudessem ser controladas pelo núcleo, com vistas à manutenção da autonomia. Os professores possuíam dois tipos de atividades: i) *as determinadas*, referentes aos assuntos tratados em sala de aula e que eram fixados por decretos do ministro ou do imperador; ii) *as não determinadas*, relacionadas à forma como os conteúdos deveriam ser ensinados e o grau de exigência em relação à aprendizagem dos estudantes, e que ficavam a critério do docente.

O autor pondera que em relação às atividades não determinadas, a possibilidade de que os professores tivessem condutas contrárias às esperadas, era reduzida em virtude do processo de seleção dos candidatos a lentes substitutos³². A escolha era feita em duas etapas: a primeira, controlada pela congregação dos professores; a segunda, pelo núcleo. Dessa maneira, os professores eram os agentes da burocracia escolar periférica, fazendo com que o diretor fosse o representante do núcleo da burocracia do Estado.

Assim, a fiscalização nas faculdades de Direito, ocorreu de modo incisivo, no intuito de realizar o controle das atividades pedagógicas exercidas pelos professores. Havia uma espécie de autonomia cerceada, materializada na existência de atividades determinadas e não determinadas, que simbolizavam a presença do Estado nas instituições.

A congregação era a instância na qual se dava o encontro entre o poder do núcleo da burocracia do Estado (representado pelo diretor que a presidia) e o poder docente, *periférico* mas dotado de certa autonomia diante do primeiro. Era aí que o *núcleo* procurava controlar as atividades da parte não determinada da *periferia*, principalmente através da ‘inspeção científica da faculdade no tocante ao sistema de métodos de ensino, aos livros e compêndios seguidos nas aulas’ e do emprego ‘da maior vigilância a fim de se evitar que se introduzam práticas abusivas na disciplina escolar e no regime de faculdade, tendo o maior escrúpulo na manutenção dos bons costumes’. (CUNHA, 2007, p. 110, grifos do autor).

³² Em relação aos lentes substitutos, eles “constituíam uma espécie de reserva docente, preenchendo as *cadeiras* na falta ou no impedimento dos catedráticos. Eles não estavam ligados a *cadeiras* específicas, mas deviam estar disponíveis para a ocupação de qualquer uma que vagasse. O preenchimento da vaga de substituto era feito conforme um ritual complexo. O diretor da faculdade anunciava o concurso em edital publicado nos jornais, convocando os interessados e apresentando as restrições: ser cidadão brasileiro, estar em pleno gozo dos direitos civis e políticos, ter grau de doutor pelas faculdades de direito do Império. O concurso consistia em defesa de tese, escolhida pelos candidatos em uma relação elaborada pela congregação com antecedência, em relação oral e dissertação escrita sobre os pontos sorteados no momento, entre os de uma lista estabelecida pela congregação. Computados os resultados, a congregação apresentava ao governo os candidatos que obtiveram as notas mais elevadas, no máximo três. Dessa lista, o governo escolhia o candidato para preencher a vaga de lente substituto. Não havendo candidatos, o governo podia nomear um substituo, atendendo requisitos de tempo de exercício de cargos públicos ou de advocacia particular”. (CUNHA, 2007, p. 108, grifos do autor).

A intenção de se exercer o poder regulatório nas faculdades de Direito se deu por meio da congregação, caracterizada pela união entre o Império, representado pelo diretor, e os docentes. Assim, o Estado fiscalizava e interferia no trabalho pedagógico das faculdades, mediante o monitoramento dos professores, e esses, por sua vez, exerciam o controle sobre os estudantes.

Não só os professores tinham suas atividades controladas, mas eram eles, também e principalmente, a primeira instância do controle das atividades dos estudantes, secundados por secretário, bedéis e contínuos. Controlavam suas faltas pela caderneta do bedel e o grau de assimilação da matéria lecionada pelas sabatinas (provas semanais aos sábados), exames anuais e arguição das teses apresentadas. Mas, pelo que se depreende dos estatutos, controlavam principalmente o seu comportamento, como um requisito de grande importância para o próprio aprendizado. A segunda instância de controle do comportamento dos estudantes era representada pelo diretor e pela congregação. O diretor, os professores, os funcionários exerciam a polícia acadêmica. (CUNHA, 2007, p. 110).

Além da vigilância realizada nas faculdades de Direito, o modelo de ensino napoleônico fica evidente, uma vez que a prioridade era fazer com que os estudantes adquirissem o diploma e ocupassem um lugar na burocracia estatal. A educação ofertada, pautada na disciplina, mostrava a preocupação com a manutenção das ideologias do Estado. O Estado almejava infiltrar-se nas faculdades de Direito por intermédio da figura do diretor e, assim, controlar o conteúdo, os professores e também os estudantes, pautado nos princípios de boas condutas e disciplina.

O monopólio exercido pelo Império fez com que a responsabilidade pelo ensino superior fosse exclusivamente do Estado. No entanto, Queiroz (2014) sinaliza que existiam indícios da presença do ensino privado ainda nesse período, mas há divergências entre autores sobre a sua origem. Apesar da imprecisão do surgimento do ensino privado no Império, a autora menciona que a Reforma Leôncio de Carvalho, Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, abriu precedentes para a sua abertura e instauração.

De acordo com Cunha (2007), o decreto proposto pelo Ministro do Império Carlos Leôncio de Carvalho instituía a liberdade de ensino primário e secundário no município e na corte e a de ensino superior em todo o País. O documento previa que as escolas superiores particulares que viessem a ser criadas, poderiam conceder diplomas com privilégios iguais aos expedidos pelas escolas estatais, mediante o seu reconhecimento pelo governo. O texto também tratava da frequência livre nos cursos superiores. Contudo, a Assembleia não referendou o

decreto em sua íntegra, sendo aprovado apenas a parte que tratava sobre a frequência livre e da liberdade de crença.

As resistências à participação do setor privado no ensino superior apareciam sob duas formas. Uns defendiam ser uma medida inócua. A liberdade de ensino existia desde a fundação do Império e não foi aproveitada pela iniciativa privada, prova do seu desinteresse. Já outros diziam ser a diminuição do controle do Estado um incentivo à degradação da qualidade do ensino. (p. 85).

As resistências apontadas referiam-se à falta de interesse da iniciativa privada em, até então, não ter ofertado o ensino, visto que a liberdade desse já existia no Império. A outra questão estava relacionada à preocupação com a qualidade, pois essa poderia ser prejudicada em função da falta de controle do Estado. Assim, podemos afirmar que com o setor privado haveria uma maior quantidade de cursos e possivelmente a queda da qualidade. Porém, Queiroz (2014) destaca que, apesar da possibilidade de oferta do ensino superior pela iniciativa privada, o controle continuava a ser exercido pelo Estado.

Com base nos dois motivos elencados para justificar a oposição ao ensino livre, Cunha (2007) relata que “a verdadeira razão consistia na defesa do monopólio da concessão de privilégios profissionais, pelo poder de conferir diplomas juridicamente válidos”. (p. 85). A análise do autor revela o temor das elites em terem os seus diplomas desvalorizados pela possibilidade de haver um maior número de diplomados com as instituições privadas.

O aumento do número de diplomados poderia produzir, pela diminuição da raridade, a perda do valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração, para os grupos corporativos compostos por indivíduos oriundos das classes dominantes ou cooptados por elas e interligados a níveis mais elevados da burocracia do Estado (p. 86).

Podemos afirmar que o ensino privado abriria precedente para a concorrência entre os indivíduos diplomados. Tal fato acarretaria diminuição do prestígio conquistado em virtude dos poucos que frequentariam o ensino superior e, por consequência, ocasionaria a perda de poder e de remuneração. A entrada da iniciativa privada poderia criar um cenário de disputas que até então não existia, uma vez que o ensino superior era seletivo, sempre reservando à elite um lugar nos cargos da burocracia estatal.

Apesar de estarmos discutindo os aspectos históricos do Império, essa elitização do curso de Direito estendeu-se por muitos anos. Depreendemos que as políticas de expansão implantadas posteriormente contribuiriam para a mudança do perfil dos estudantes do curso.

Dessa maneira, os cursos passaram a ser frequentados por estudantes que antes não teriam condições de ingressar no ensino superior, seja por questões econômicas, culturais, educacionais. Porém, podemos perceber que em virtude de políticas que democratizaram o acesso, estudantes de classes econômicas distintas, que tiveram oportunidades diferentes, frequentam o mesmo curso, independentemente do lugar que ocupam socialmente. Nessa perspectiva, inclusive nos tempos atuais, por ocasião da produção e interpretação dos dados, constatamos essa realidade, conforme relato de um dos coordenadores entrevistados. “Ao mesmo tempo que tem aquele menino que mora em Ceilândia, que vem para cá de ônibus, se arrebenta, você tem o menino com sobrenome gordo, que foi, a vida inteirinha, preparado para estar aqui. [...]” (CD7, informação verbal).

Essa constatação demonstra que ocorreu um grande avanço, pois houve a inserção de um público que foi banido da educação superior por gerações, privado de ingressar em um curso de Direito, destinado às elites. A elite continua a estudar em determinados cursos, como é o caso do Direito, em virtude do seu prestígio que não desapareceu ao longo dos anos, mas divide o espaço acadêmico com indivíduos oriundos de outros estratos sociais.

Frente às polêmicas geradas pelo ensino livre, Bastos (2000) avalia que a liberdade de ensino foi a alternativa ao ensino centralizado e oficial ofertado pelo Império. Os seus efeitos sobre o ensino jurídico, principalmente no Rio de Janeiro, só se tornaram visíveis após a república. O autor afirma que o ensino livre resolveu um problema de base no ensino brasileiro, que era a incapacidade de o Império oferecer ensino oficial superior nas províncias. Com exceção de Olinda e São Paulo, todo o ensino jurídico nasceu e se desenvolveu nas faculdades livres.

Venâncio Filho (1982) menciona que o ensino livre se caracterizou nos cursos jurídicos pela liberdade de frequência e pela inexistência de exames parciais nas faculdades de Direito de São Paulo e Recife. O sistema inspirava-se em experiências estrangeiras mal assimiladas, pois o Brasil não possuía condições semelhantes aos dos países que nos serviram como exemplo. Dessa forma, para o autor, a lei do ensino livre foi uma fraude.

É preciso, entretanto, acentuar que o entusiasmo existente pela ideia do ensino livre só encontra uma explicação na baixa qualidade do ensino jurídico no Brasil. Na verdade, se os professores não eram competentes, se os alunos só compareciam às aulas por força da obrigatoriedade de frequência, mas delas se desinteressavam sem prestar atenção às preleções, não haveria mesmo razão para se manter o regime das lições e sabatinas e para se exigir a frequência obrigatória. Entretanto, ninguém poderia supor que, levados às suas extremas consequências, a implantação da lei do ensino livre tivesse tido resultados tão catastróficos e fosse objeto de tamanhas críticas. (p. 87).

A proposta do ensino livre desnuda à época, a questão da qualidade nos cursos jurídicos. Podemos concluir que por meio da adesão à proposta, que não estava muito bem adaptada à realidade brasileira, revelaram-se as mazelas do curso. A má qualidade, que antes estava mascarada em razão da frequência obrigatória e da necessidade de realização dos exames, agora era desvelada.

Por outro lado, o Decreto nº 7.247/ 1879 (BRASIL, 1879), possibilitou a equiparação de um número expressivo de escolas. “O Estado assume esse processo como uma concessão de regalias das instituições oficiais às instituições livres [...]” (QUEIROZ, 2014, p. 62). A autora conclui que o decreto trazia dois pontos relacionados à equiparação.

Basicamente, o conteúdo do referido decreto refere-se a dois aspectos: (i) critérios para a equiparação, quais sejam: o tempo de funcionamento dos cursos, o número de estudantes com aprovação e a validação desse procedimento nos estatutos da faculdade; (ii) indicação de que o programa de ensino das “faculdades livres” reproduzisse o mesmo conteúdo das escolas ou faculdades oficiais. Ainda que esse último aspecto não fosse requisito para a equiparação, sua presença sinaliza o interesse do Estado pelo controle do conteúdo ensinado. (p.63).

O decreto abordava critérios que equiparavam as instituições privadas às oficiais. Compreendemos que a participação da iniciativa privada não desresponsabilizava o Estado de continuar com a sua regulação. Desse modo, além de atender ao tempo de funcionamento dos cursos e ao mínimo de aprovação dos estudantes, as faculdades livres deveriam ensinar os mesmos conteúdos dos estabelecimentos oficiais. Essa última seria uma das formas de o Estado controlar as instituições privadas por meio dos conteúdos pedagógicos ministrados. Entretanto, Silva (2007) revela que apesar da pressão em favor da abertura de escolas livres, os números da equiparação ao final do Império parecem não ter sido significantes, pois nos Relatórios da Justiça e Negócios Interiores, não há informações sobre esse processo naquele período.

Ao discutir a historicidade dos cursos jurídicos, desde a sua gênese, visamos problematizar as transformações que ocorreram, tendo como ponto de partida a condição material do objeto da tese. Desse modo, para investigar de que forma a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sinaes, é necessário fazer uma análise histórica do curso capaz de conhecer os elementos que implicaram na sua configuração atual. Para essa interpretação, consideramos a análise do pensamento de Marx (1985), no que se refere às relações sociais.

Os homens que estabeleceram as relações sociais de acordo com a sua produtividade material, produzem, também, os princípios, as ideias, as categorias de acordo com as suas relações sociais.

Assim, estas ideias, estas categorias são tão pouco eternas quanto as relações que exprimem. Elas são *produtos históricos e transitórios*.

Há um movimento contínuo de crescimento nas forças produtivas, de destruição nas relações sociais, de formação nas ideias; de imutável, só existe a abstração do movimento – *mors immortalis*. (MARX, 1985, p. 106, grifos do autor).

Logo, o modo de vida material dos indivíduos determina as suas relações sociais, que, por consequência, influenciam a produção das ideias. Temos a clareza de que devido à condição material, as ideias produzidas não são imutáveis, pois estão ligadas aos condicionantes históricos. O movimento perpassa todas as relações existentes em uma sociedade, uma vez que elas são compreendidas como algo dinâmico.

Nessa lógica, a análise dos cursos jurídicos só é possível a partir do momento em que se entende a sociedade como contraditória. A contradição pode ser explicada pela existência do movimento, pois “o que constitui o movimento dialético é a coexistência de dois lados contraditórios, sua luta e sua fusão numa categoria nova. É suficiente colocar o problema da eliminação do lado mau para liquidar o movimento dialético”. (MARX, 1985, p. 109).

A contradição deve ser vista como o que constitui a realidade e as relações sociais, todavia, ela não pode ser encarada como algo dicotômico. Ao analisar as categorias de forma polarizada, situando-as em lados opostos, perde-se a complexidade que está presente em sua essência, correndo o risco, assim, de eliminar o movimento que lhe é inerente. Dessa maneira, percebemos que as questões relacionadas ao histórico dos cursos de Direito devem levar em consideração uma gama de fatores para evitar análises enviesadas e desprovidas de qualidade.

De modo geral, verificamos que a educação reproduz os discursos da elite por meio do ensino que é ministrado. As escolas e as faculdades atuam de modo a garantir a formação de um grupo privilegiado que irá perpetuar o seu *status quo*, por meio dos benefícios que lhe foram ofertados. Essa característica é evidenciada no período colonial, como relata Ribeiro (2010), pois os colégios jesuíticos eram um instrumento de formação da elite daquele período, e foi perpetuada com a chegada da Família Real, e também durante o Império. Nesse caso, os cursos superiores, principalmente o Direito, visavam à formação da elite do País, garantindo-lhe cargos importantes na burocracia estatal e contribuindo para a manutenção desse sistema.

Com o fim do Império e o advento da Primeira República, as questões relacionadas ao ensino superior, principalmente no que se refere à expansão do número de cursos jurídicos via setor privado, vão se intensificando, haja vista a complexidade que se delineia. As contradições eclodem em virtude da quebra do monopólio estatal do ensino e a ocupação do campo pelo setor privado, o que coloca em xeque a qualidade dos cursos.

1.5 Atividades regulatórias nos cursos jurídicos na Primeira República

A Primeira República brasileira vai de 1889 até 1930 e também é conhecida como República Velha. Para Cunha (2007), essa demarcação histórica é conveniente para o estudo das transformações sofridas pelo ensino superior. O seu início se dá com a influência do positivismo nas reformas educacionais, é encabeçada por Benjamin Constant e termina com a política educacional da era Vargas. Para o autor, a República foi proclamada por um golpe de Estado no desfecho de uma conspiração que contou com liberais, positivistas e monarquistas.

No que diz respeito às reformas na educação propostas nesse período, Azevedo (1958) afirma que a repercussão de ideias positivistas e a influência do grupo seguidor das ideias de Auguste Comte (1798-1857) no meio educacional, tornaram-se mais fáceis durante a Primeira República planejada por Benjamin Constant, Ministro da Instrução³³.

Em relação aos cursos jurídicos, há uma mudança em seus currículos com a vigência do Decreto nº 1.036-A, de 14 de novembro de 1890 (BRASIL, 1890), que suprimiu a cadeira de Direito eclesiástico dos cursos de Recife e São Paulo. Para Niskier (1989), a medida foi justificada pelo fato de a Igreja e o Estado terem se separado legalmente. Esse desmembramento das esferas religiosa e estatal nos estabelecimentos oficiais de ensino superior denota uma mudança na configuração do Estado.

A reforma curricular da República não traduziu qualquer proposta de compreensão do fenômeno jurídico, mas, com certeza, precipitou alguns indicativos da reforma do Estado com a exclusão do Direito Eclesiástico e do Direito Natural do currículo, reintroduzindo, por um lado, o ensino das Noções de Economia Política e Direito Administrativo, disciplina frágil, subjugada a sucessivas mudanças no período imperial, quando predominou a ausência de regras do funcionamento do Estado em relação à decisão pública. (BASTOS, 2000, p. 155).

A reforma proposta por Benjamin Constant, decretada em 1890, mostra, por meio da alteração do currículo dos cursos jurídicos, uma reconfiguração no papel do Estado no que diz respeito à sua relação com a Igreja. Desse modo, os estabelecimentos oficiais suprimiram de seu currículo as cadeiras que materializavam a presença clerical na formação dos sujeitos para

³³ O Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos era o responsável por lidar com as questões educacionais da época, criado “em 19 de abril de 1890 [...] pelo governo da República, o que, além de trazer um vício original de organização, abrangendo, na mesma pasta, um corpo de serviços públicos, tão diferentes e disparatados, parecia ser “um puro expediente político”, utilizado para desviar delicadamente da pasta da Guerra, no governo provisório, o grande professor da Escola Militar e a personalidade de maior influência junto às gerações mais jovens de oficiais do Exército”. (AZEVEDO, 1958, p. 122).

o desempenho da função pública. Como o autor explicita, não houve grandes mudanças na compreensão do ensino jurídico durante a República, porém, as alterações propostas no currículo, como a inserção da cadeira de Direito Administrativo, simbolizam a preocupação com outra postura do Estado frente à burocracia.

Rodrigues (1987) acrescenta que ocorreu uma modificação no currículo do curso, tornando-o mais abrangente e vislumbrando a profissionalização de seus egressos. O autor analisa que as mudanças na sociedade também influenciaram a mentalidade dos jovens que ingressavam nas faculdades durante o período da República Velha.

Não bastasse a normal mudança que decorria do progresso técnico-científico, político, econômico e cultural pelo qual passavam o país e o mundo, havia uma outra realidade desprezada pelos mestres: os estudantes agora já não eram todos oriundos das classes altas. Muitos deles eram oriundos das classes médias e, além de estudar, alguns deles trabalhavam. Tudo havia mudado. (p. 28).

As transformações dos aspectos culturais, políticos, econômicos e científicos exerceram influências sobre o ensino superior da época. Nem todos os estudantes que ingressavam nos cursos jurídicos estavam ligados à elite econômica do País. Aquele retrato do Brasil Império, em que as classes mais abastadas dominavam as cadeiras dos cursos, não era mais a realidade que se via nas instituições de ensino superior. Em grande parte, os cursos em questão passaram a ser constituídos por trabalhadores pertencentes à classe média. Essas alterações acabaram reverberando nos cursos jurídicos, remodelando-os e apresentando elementos que remetem à reflexão que Marx e Engels (1999) fazem sobre o ato histórico. Para os autores, os homens só têm condição de fazerem história no momento em que conseguem produzir os meios que permitem a satisfação das suas necessidades. Essa ação é considerada o primeiro ato histórico do homem, o qual ainda hoje deve ser cumprido para a preservação e continuidade da existência humana.

Na perspectiva marxista, ao suprir suas necessidades básicas – comer, beber e ter habitação – é que o homem tem condições de dar continuidade ao seu desenvolvimento histórico. No entanto, para a manutenção da vida, o homem se apoia em uma base material, uma vez que a produção dos meios que possibilitam saciar as suas necessidades é tida como o primeiro ato histórico. A partir de então, novas demandas conectadas à vida do indivíduo vão surgindo e, conseqüentemente, a complexidade da vida social se eleva. É nesse crescente que o homem estabelece as suas relações sociais com o meio em que vive e que, assim, está inserido nos processos de transformações da sociedade.

No contexto das novas mudanças sociais, em 2 de janeiro de 1891, foram aprovados dois decretos relacionados ao ensino superior. O primeiro é o Decreto nº 1.232-G/1891 (BRASIL, 1891a), que criava um Conselho de Instrução Superior na capital federal. Destaque para o seu artigo 5º que ressaltava como uma das competências do Conselho aprovar os programas de ensino organizados por estabelecimentos federais e os que a eles fossem equiparados. Com o precedente do ensino livre, a intenção era fazer com que o Estado pudesse controlar e fiscalizar os conteúdos ministrados nas instituições equiparadas às oficiais.

O segundo decreto, nº 1.232-H/1891 (BRASIL, 1891b), aprovou o regulamento das instituições de ensino jurídico, dependentes da instrução pública.

Ele [o decreto] permitia aos governos estaduais e a particulares a fundação de escolas de Direito. Se seus currículos incluíssem as cadeiras lecionadas nas faculdades federais, se fossem aprovados pela inspeção periódica, e seus exames assistidos por representantes do Conselho Superior, os diplomas por eles expedidos teriam o valor dos expedidos pelas faculdades de São Paulo e Pernambuco. (CUNHA, 2007, p. 156).

A criação de escolas de Direito por parte dos governos estaduais e de particulares, abriu a oportunidade para a expansão do ensino superior no Brasil, que poderia ocorrer em instituições privadas que tivessem seus currículos equiparados. Na análise da questão, Sousa (2013b) afirma que o ensino superior privado tem suas origens na última década do século XIX, com a promulgação da Constituição da República, em 1891. O documento estabeleceu a descentralização desse nível de ensino, que era mantido com exclusividade pelo poder público. Portanto, a mesma Constituição que fixou para os governos estaduais a responsabilidade em relação ao ensino superior permitiu que instituições privadas ministrassem cursos superiores.

Quanto ao curso de Direito, é interessante analisar que diante da preocupação com a sua regulação e expansão, não se tem nos decretos citados uma menção à qualidade dos cursos e nem sobre a criação de instrumentos de avaliação que a verifiquem. Mesmo após a proclamação da República, as categorias avaliação e qualidade não foram abordadas nos documentos oficiais, a exemplo da regulação e da oferta de cursos via setor privado. Nesse caso, a totalidade foi esvaziada, uma vez que não houve a preocupação em discutir aspectos que mantêm relação direta com o crescimento dos cursos superiores no País.

Bastos (2000) menciona que o Decreto de nº 1.232-H/1891 (BRASIL, 1891b) representou uma evolução na linha imperial de consolidação do ensino livre, não apenas como alternativa à burocracia do ensino no País, mas, sobretudo, como contribuição à expansão do ensino superior à época. Para o autor, a reforma incentivava os modelos de descentralização

escolar, nos quais o ensino livre teve um papel importante. Ainda no que tange ao Decreto, o artigo 2º define que haveria, em cada uma das faculdades de Direito, três cursos: o de Ciências Jurídicas, o de Ciências Sociais e o de Notariado. Bastos (2000) compreende que essa subdivisão deixa clara a real necessidade da República: “formar advogados, administradores públicos, diplomatas e notários, esta nova e imprescritível exigência da República livre da influência burocrática da Igreja na organização dos serviços cartorários laicos e civis.” (p. 154). O referido artigo reforça o que foi discutido anteriormente sobre a retirada do Direito Eclesiástico dos cursos jurídicos. Apesar de a postura ainda permanecer a mesma do Império, em que os cursos superiores forneciam a mão de obra necessária ao Estado, atendendo aos seus anseios, temos a clareza de que a formação precisava estar pautada no desempenho da função pública, não se confundindo com a Igreja.

Apesar das mudanças que culminaram na descentralização e expansão do ensino superior mediante a permissão da oferta dos cursos por instituições particulares e faculdades livres – desde que os currículos fossem equiparados aos das instituições oficiais –, Cunha (2007) tece algumas críticas a esse movimento. Para o autor, as condições de equiparação dos cursos não atendiam aos anseios de todos, em virtude das exigências. As demandas relacionadas à equiparação não foram muito bem aceitas por todas as instituições, sobretudo pelas particulares. Os interesses difusos fizeram com que algumas escolas superiores particulares criadas nessa época não pretendessem a equiparação ou tentassem driblar a fiscalização ministerial.

Observamos que apesar da vontade do Estado em fiscalizar e controlar as instituições, houve escolas que tentaram burlar as regras estabelecidas pelo decreto. Os fatos revelam que apesar da tentativa de controle, por meio da equiparação dos currículos, havia instituições que não pretendiam fazer a equiparação de seus cursos. Diante do exposto, é possível afirmar que, mesmo com a implantação de políticas de regulação, o Estado não conseguiu garantir que as novas instituições que surgiam se adequassem ao indicado no decreto, como critério para funcionamento dos cursos.

Além do Decreto nº 1.232-H/1891 (BRASIL, 1891b), os documentos a seguir tratavam das normas para que as faculdades e escolas pudessem solicitar a equiparação: i) Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892 (BRASIL, 1892), que aprovava o código das disposições comuns às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; ii) Decreto nº 3.576, de 25 de janeiro de 1900 (BRASIL, 1900), que dava instruções para a constituição do patrimônio e reconhecimento oficial das faculdades e escolas livres.

Em relação aos documentos citados, Queiroz (2014) chama a atenção para o Decreto nº 3.576/1900, o qual trouxe uma inovação para a política de equiparação, passando a requerer também das instituições a comprovação de seu patrimônio e situação financeira, para a garantia de funcionamento. Outra alteração do documento foi que o termo reconhecimento passou a ser usado em substituição à equiparação.

Diante do exposto, as faculdades ou escolas livres só obteriam a equiparação às instituições federais, de posse de um laudo judicial de avaliação dos prédios. Verificamos que nesse decreto, a palavra avaliação surge, estando relacionada à infraestrutura dos estabelecimentos.

Sobre o crescimento do ensino superior na Primeira República, Cunha (2007) enfatiza que o resultado do movimento expansionista foi uma alteração quantitativa e qualitativa do ensino superior. Os estabelecimentos de ensino se multiplicaram e não se subordinavam mais ao setor estatal, nem à esfera nacional. Na prática, governos estaduais, pessoas e entidades particulares estavam autorizados a abrirem escolas.

Em relação ao aumento do número dos cursos jurídicos, havia uma preocupação com a queda da qualidade do ensino. Esse tema gera discussões polêmicas até os dias atuais, pois a relação entre expansão da educação superior e qualidade é complexa, tendo em vista o posicionamento dos diversos sujeitos que atuam nesse nível de ensino.

A massificação, a ampliação de atuação, possui grandes possibilidades de levar a uma perda de qualidade, isso pode ser em uma instituição pública [...], pode ser em um escritório de advocacia, em um hospital, em uma companhia aérea, em qualquer lugar onde haja crescimento, esse crescimento como regra. E, naturalmente, vai levar a uma perda de qualidade, então crescer com qualidade é talvez a maior e mais difícil das missões que qualquer instituição possui. É difícil, enfim, a gente tem exemplos um atrás do outro, você vê com muita facilidade exemplos em que houve o crescimento e a qualidade não se manteve. (CD3, informação verbal).

De acordo com o depoimento do coordenador, a expansão é vista como um desafio quando está atrelada à qualidade, pois pode levar à massificação do ensino e, conseqüentemente, à perda de qualidade. Essas duas categorias são encaradas de forma antagônica e a mediação torna-se cada vez mais difícil de ser realizada. Todavia, o ingresso de outras camadas sociais no curso de Direito gerou incômodos na elite, e a partir de então, a qualidade passou a ser questionada, apesar de não haver parâmetros para defini-la no Império e nas primeiras décadas da República.

De acordo com Sampaio (2000), entre os anos de 1889 e 1918, um total de 56 novas instituições de ensino superior, em sua maioria privadas, foram criadas no País. Desde 1808, quando foram instaladas as primeiras escolas de ensino superior, até a proclamação da República, em 1889, esse nível de ensino se desenvolveu lentamente. Para a autora seguia-se o modelo de formação para profissões liberais em faculdades isoladas, com vistas a assegurar um diploma profissional, que possibilitava ocupar profissões privilegiadas no mercado de trabalho e a garantir prestígio social.

No Brasil, de 1891 até 1910 foram criadas 27 escolas superiores. O quadro 7 elenca as Faculdades de Direito criadas no período mencionado.

Quadro 7: Faculdades de Direito (Brasil: 1891 a 1907)

	Nome	Dispositivo legal de criação
1891	Faculdade Livre de Direito da Bahia	Decreto nº 599, de 17 de Outubro de 1891 - Concede á Faculdade de Direito da Bahia, na fórmula do art. 420 do Decreto nº 1.232 H, de 2 de janeiro deste anno, o titulo de Faculdade Livre com todos os privilegios e garantias de que gozam as Faculdades federaes. (BRASIL, 1891c).
	Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro	Decreto nº 639, de 31 de outubro de 1891 - Concede á Faculdade Livre de Sciencias Juridicas e Sociaes do Rio de Janeiro e a Faculdade Livre de Direito desta Capital, na fórmula do art. 420 do Decreto nº 1.232 H, de 2 de janeiro deste anno, o titulo de Faculdades Livres, com todos os privilegios e garantias de que gozam as Faculdades federaes. (BRASIL, 1891d).
	Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro	Decreto nº 639, de 31 de Outubro de 1891 - Concede á Faculdade Livre de Sciencias Juridicas e Sociaes do Rio de Janeiro e a Faculdade Livre de Direito desta Capital, na fórmula do art. 420 do Decreto nº 1.232 H, de 2 de janeiro deste anno, o titulo de Faculdades Livres, com todos os privilegios e garantias de que gozam as Faculdades federaes. (BRASIL, 1891d).
	Faculdade de Direito de Goiás	Não foram encontradas informações referentes aos decretos de criação ou de equiparação dessa Faculdade.
1893	Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais (Ouro Preto)	Decreto nº 1.289, de 21 de Fevereiro de 1893 - Concede á Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Geraes, na fórmula do art. 311 do Codigo das disposições communs ás instituições de ensino superior, o titulo de Faculdade Livre, com todos os privilegios e garantias de que gozam as faculdades federaes. (BRASIL, 1893).

(continua)

Quadro 7: Faculdades de Direito (Brasil: 1891 a 1907)

(conclusão)

Nome		Dispositivo legal de criação
1903	Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre	Decreto nº 4.875, de 6 de Julho de 1903 - Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil: Attendendo ás informações prestadas pelo delegado do Governo sobre os programmas do ensino e o modo por que são executados na Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre, resolve conceder a este estabelecimento de instrucção, á vista do disposto no art. 361 do Codigo de Ensino Superior e Secundario, approved pelo Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901, os privilegios e garantias de que gosam as Faculdades federaes congeneres. (BRASIL, 1903a).
	Faculdade Livre de Direito do Pará	Decreto nº 4.904, de 27 de Julho de 1903 - O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, attendendo ás informações prestadas pelo delegado fiscal do Governo sobre os programmas de ensino e o modo por que são executados na Faculdade Livre de Direito do Pará, resolve conceder a este estabelecimento de instrucção, á vista do disposto no art. 361 do Codigo dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundario, approved pelo Decreto nº 3890, de 1 de janeiro de 1901, os privilegios e garantias de que gosam Faculdades federaes congeneres. (BRASIL, 1903b).
1907	Faculdade Livre de Direito de Fortaleza	Não foram encontradas informações referentes aos decretos de criação ou de equiparação dessa Faculdade.

Fonte: Elaboração da autora com base em informações contidas em Cunha (2007) e nos decretos do período de 1891 a 1907

De acordo com o quadro 7, as Faculdades Livres de Direito da Bahia, de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro e do Rio de Janeiro estavam em consonância com o estabelecido no artigo nº 420 do Decreto nº 1.232 H/1891. Esse mencionava que aos estabelecimentos particulares que “funcionarem regularmente poderá o Governo, com audiencia do Conselho de Instrucção Superior, conceder o título de Faculdade livre, com todos os privilegios e garantias de que gozarem as Faculdades federaes” (BRASIL, 1891b, n.p.). Desse modo, por meio do Conselho de Instrucção Superior, foi concedido o título de faculdade livre a essas instituições.

A Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais teve a concessão do seu título de faculdade livre, por meio do Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892, pautada no artigo 311. Esse dispositivo legal estabelecia que o governo poderia, “com audiencia dos delegados mencionados no art. 309, § 2º”, conceder aos estabelecimentos particulares que funcionassem regularmente “o titulo de Faculdade ou Escola livre com todos os privilegios e garantias de que gosarem todos os estabelecimentos federaes”. (BRASIL, 1892, n.p.).

Ao comparar os dois decretos que asseguravam as prerrogativas das faculdades federais às faculdades livres, observamos que o primeiro conta com o auxílio do Conselho de Instrução Superior; já o segundo com a audiência dos delegados. Estes últimos, de acordo com o Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892, artigo 309, § 2º, seriam nomeados pelo Governo Federal para inspecionar as instituições. Os nomeados deveriam ter grau de doutor ou bacharel.

Por fim, as Faculdades Livres de Direito de Porto Alegre e do Pará foram orientadas pelo Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901, conhecido como Reforma Eptácio Pessoa, que tratava do Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. De acordo com o artigo nº 361, o governo concederia os privilégios das faculdades federais às faculdades livres. Mas para que os estabelecimentos pudessem ser reconhecidos era necessário atender às regras do artigo nº 362.

I. Constituir um patrimonio de 50 contos de réis pelo menos, representado por apolices da divida publica federal e pelo proprio edificio em que funcionar ou por qualquer desses valores;

II. Ter uma frequencia nunca inferior a 60 alumnos pelo espaço do dous annos;

III. Observar o regimen e os programmas de ensino adoptados no estabelecimento federal. (BRASIL, 1901, p. 460).

Com base no exposto, podemos afirmar que o decreto de 1901 fazia outras exigências para a concessão do título de faculdade livre, como a comprovação de condições financeiras, mediante a constituição de patrimônio, quantidade mínima de estudantes e adequação dos seus programas de ensino. Assim, o pré-requisito para o reconhecimento estava pautado em regras que determinam as condições para o funcionamento do curso.

De acordo com Venâncio Filho (1982), a Reforma Benjamin Constant (1890) possibilitou a descentralização educacional. Assim, surgiram as faculdades livres, particulares ou estaduais. Isso fez com que, institucionalmente, findasse o monopólio de Recife e São Paulo. Então, no início do século XX, os cursos jurídicos começaram a perder a exclusividade de concentrar-se apenas em duas escolas, como discutido.

Para Cunha (2007), no Império já havia a desoficialização do ensino superior. Com a República, esse movimento, encabeçado pelos liberais, ganhou apoio dos positivistas, impactando a política educacional. É sob essa égide que se tem a reforma Rivadávia Corrêa, por intermédio da aprovação do Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, denominada Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental da República, marco da desoficialização do ensino público. Para Bastos (2000), essa reforma deixava evidentes os indícios da

regulamentação das atividades privadas na educação superior e do aumento das associações de ensino livre. De acordo com o autor, a intenção da Reforma era a de retirar dos institutos criados pela União os privilégios que possuíam, sobretudo os econômicos e financeiros. Para tanto, essa política se apoiava no Conselho Superior de ensino, que passaria a realizar as atividades de acompanhamento educacional do Estado. Desse modo, transferia o controle dos institutos da União para o Conselho.

O fato é que na vigência da Lei Orgânica (1911-1915) a oferta de ensino superior aumentou bastante no Brasil. Foram criadas nove escolas, sendo seis na área de Medicina, Odontologia e Farmácia, uma de Direito, uma Escola Politécnica. Os dados revelam que é falsa a informação de que houve uma proliferação de faculdades livres de Direito no período de vigência da referida lei. (CUNHA, 2007).

No curso das mudanças no âmbito educacional, entra em vigor a Reforma Carlos Maximiliano, Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915 (BRASIL, 1915), que organizava o ensino superior e secundário na República. Para Queiroz (2014), a Reforma impunha novos critérios para a equiparação das instituições e apresentava modificações que retratam a retomada da participação do Estado no controle das instituições particulares, no ensino superior. Nesse documento, afirma-se a necessidade de regular, em um regimento interno, tudo que não estivesse previsto no decreto e fosse necessário ao bom andamento dos trabalhos escolares. Porém, não se constatou nenhuma ação voltada para a promoção da qualidade do ensino e nem da criação de instrumentos de avaliação para esse fim.

Apesar de dificultar o processo de equiparação das instituições particulares, o decreto é o marco para a criação da universidade no Brasil, uma vez que o seu artigo 6º estabelece que “o Governo Federal, quando achar oportuno, reunirá em Universidade as Escolas Polytechnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito dispensando-a da taxa de fiscalização e dando-lhe gratuitamente edificio para funcionar.” (BRASIL, 1915, p. 2.977).

Não obstante, antes da Reforma já existiam algumas instituições que funcionavam sob a nomenclatura de universidade. Para Cunha (2007), a proclamação da República criou uma ordem jurídica que, liberando antigos anseios federativos, propiciou iniciativas de criação de instituições de ensino superior em diversos estados.

De acordo com o autor, a Universidade de Manaus foi criada em 1909, no auge da prosperidade do ciclo da borracha, fenômeno que atraía não só força de trabalho para Manaus, mas também pessoas que buscavam enriquecer por meio do comércio, pela prática de profissões liberais e outras atividades. Em 1908, foi proposto ao Clube da Guarda Nacional, em Manaus,

a criação de uma escola militar prática, com a oferta de um curso preparatório e um curso superior para a formação militar dos oficiais e de outros cidadãos também. A ideia foi acatada e os estatutos aprovados em 1909, criando a Escola Universitária Livre de Manaus, que mais tarde, em 1913, se tornaria Universidade de Manaus.

Cunha (2007) afirma que os estatutos da instituição previam a oferta dos cursos de Formação de Oficiais das três armas, cursos de Engenharia Civil, Agrimensura, Agronomia, Indústrias e outras especialidades, curso de Ciências Jurídicas e Sociais, cursos de Medicina, Farmácia e Odontologia e curso de Ciências e Letras. Esses seriam ofertados com os mesmos programas dos cursos mantidos pelo governo federal. As despesas da universidade deveriam ser pagas com contribuições dos estudantes, mas foram feitas por meio de doações dos governos estadual e municipal do Amazonas. Porém, o fim da prosperidade do ciclo da borracha pode ter levado à crise a Universidade de Manaus, pela falta de estudantes e recursos financeiros do Estado. Em 1926, a universidade acabou dissolvendo-se em três estabelecimentos isolados.

A Universidade de São Paulo fundada em 1911 e inaugurada em 1912 tinha como objetivo, para Mott, Duarte e Gomes (2007), formar estudantes desde o jardim de infância. Visava criar escola primária (alfabetização), secundária (instrução preparatória fundamental) até a superior (instrução profissional e o transcendente à alta cultura mental). O projeto previa as escolas superiores de Direito, Engenharia, Farmácia, Medicina, Odontologia, Comércio e de Belas Artes. Foram previstos cursos de Ciências e Letras, História, Filosofia e Literatura, Veterinária, Zootecnia e Agronomia, Cultura Física, com aulas de esgrima, instrução militar e ginástica, e, o curso de Obstetrícia (mas não de Enfermagem) que não teria chegado a funcionar.

Cunha (2007) relata que a referida universidade cresceu rapidamente, unindo-se a ela, em 1916, a Academia de Ciências de São Paulo e a Associação Beneficente Universitária. Seus cursos eram pagos pelos estudantes e a renda obtida com as primeiras matrículas foi suficiente para saldar a dívida com o sócio capitalista e também permitiu o investimento em laboratórios, auditórios e salas de aula. A universidade procurou adotar em seus cursos superiores métodos novos de ensino e fazia críticas ao ensino das faculdades da época, o que denotava o conflito entre os defensores do ensino estatal e os que eram a favor da desoficialização do ensino.

De acordo com o autor, em 1912 o governo estadual de São Paulo criou uma escola de Medicina, porém o grande número de matriculados no preparatório para o curso médico da universidade não resultou em candidatos efetivos, o que trouxe problemas financeiros para a instituição. Constatamos que a procura desse e de outros cursos não foi equivalente ao número de inscrições iniciais, uma vez que havia o temor de que os diplomas da universidade não tivessem validade pelo fato de ela ser uma instituição particular. Em meio aos problemas

enfrentados, a Universidade de São Paulo encerrou seus trabalhos em 1917 e dela não restou uma só escola que servisse de núcleo para uma universidade futura.

Já a Universidade de São Paulo fundada em 1934 pelo governo estadual, reuniu as escolas de Medicina, Odontologia e Direito, de onde partiram os ataques que levaram ao fim da iniciativa de 1911, no âmbito privado do ensino, de acordo com Cunha (2007).

Percebemos que a disputa entre o público e o privado se demonstrou latente na Universidade de São Paulo, criada em 1911. Havia descontentamento por parte dos dois grupos, em razão do novo cenário do ensino superior que se desenhava com a Reforma Rivadávia. Por um lado, a desoficialização do ensino estava assentada na crítica aos moldes arcaicos em que os cursos superiores eram ofertados pelos governo estadual e federal; por outro, as instituições privadas não haviam ganhado credibilidade da sociedade civil, pois apesar de se ter um parecer favorável a elas, do Conselho de Ensino, os estudantes temiam que os diplomas não tivessem validade.

E por fim, a Universidade do Paraná, criada em 1912, iniciou os seus trabalhos com os cursos de Direito, Engenharia, Farmácia, Odontologia e Comércio; dois anos depois surgiu o curso de Medicina. Em 1913, os estatutos foram aprovados e a universidade reconhecida pelo governo estadual, que lhe doou um patrimônio, que para Cunha (2007) é vultuoso.

O autor destaca um fato interessante em relação à instituição, no que diz respeito ao recebimento de benefícios por parte do governo, pois além da doação de imóveis e dotações orçamentárias, a assembleia estadual criou uma lei determinando que “só poderiam exercer a profissão de farmacêutico no estado os diplomados por escolas superiores e os práticos de Farmácia que fossem aprovados em exames de habilitação da Universidade do Paraná.” (CUNHA, 2007, p. 185).

Há uma contradição nessa ação, pois o governo estadual acaba por privilegiar uma instituição no que se refere à formação de farmacêuticos. Tal fato evidencia como público e privado estabelecem uma relação histórica que é complexa e questionável. No momento em que o governo define uma lei favorecendo uma instituição, há um jogo de interesses que sustenta essa realidade. Não é só a instituição que ganha com a postura do governo; ele também é beneficiado, pois busca para si a responsabilidade de criar seus próprios estabelecimentos de ensino.

Cunha (2007) afirma que a universidade seria uma associação civil, com autonomia na sua administração econômica e didática. O ensino era pago pelos estudantes, sendo a gratuidade uma exceção. Enquanto os governos federal e estadual fornecessem recursos para a

universidade, poderiam indicar, a cada ano, um estudante gratuito, mas esses precisavam passar pelo exame de admissão e ter bom rendimento nos estudos.

Apesar de os governos federal e estadual subsidiarem a Universidade do Paraná financeiramente, os estudantes ainda deveriam arcar com os custos de seus estudos, sendo a gratuidade ofertada a poucos, o que se mostra contraditório.

Porém, Cunha (2007) menciona que com a Reforma Carlos Maximiliano, em 1915, com efeito retroativo, impediu a equiparação de escolas superiores em cidades com menos de 100 mil habitantes, como era o caso de Curitiba, salvo se a capital de estado tivesse mais de 1 milhão de habitantes. Um recenseamento, feito às pressas, mostrou que havia apenas 66 mil habitantes e a população total do estado estava longe de 1 milhão. Desse modo, como a instituição almejava a equiparação dos cursos aos das federais, e entre elas só havia escolas isoladas, a Universidade do Paraná teve que ser dissolvida. As faculdades isoladas de Direito e Engenharia foram reconhecidas em 1920, e a de Medicina em 1922.

Desse modo, a intenção de equiparar-se a uma universidade federal acabou contribuindo para que a Universidade do Paraná fosse dissolvida em faculdades isoladas. As exigências da Reforma Carlos Maximiliano, em 1915, não davam condições de a instituição equiparar-se às universidades federais, como era o seu ensejo.

Com base no histórico das universidades de Manaus, São Paulo e Paraná, percebemos que com a abertura do campo do ensino superior para as instituições privadas, a relação público e privado revelou-se estreita e contraditória. Os governos subsidiaram essas instituições com recursos financeiros, mesmo sendo elas declaradamente pertencentes ao setor privado. Por outro lado, o governo investiu os recursos, pois almejava trazer para o seu estado mais instituições que ofertassem o ensino superior. Assim, com o intuito de autopromoção, o governo injetou dinheiro nas instituições privadas, sem ter ao menos a garantia de oferta de um ensino de qualidade.

De acordo com Bastos (2000), a incorporação de umas das faculdades de Direito à proposição de uma universidade fez com que surgisse uma terceira faculdade de Direito oficial no Brasil, quase 100 anos após a criação das escolas de Olinda e São Paulo. A ideia de fusão das faculdades livres do Rio de Janeiro já era uma intenção antiga, que estava presente desde a criação dessas escolas. Para o autor, as três reformas (1895, 1911 e 1915) refletiram na concentração dos objetivos do curso de Direito, que não foi estruturado para a formação de servidores públicos, mas que teve esse papel na formação e na definição de escola para a administração pública. O curso assumiu, na Primeira República, funções formativas dos advogados e juizes, dos servidores da administração e da diplomacia.

No que tange à discussão da universidade, a sua criação no Brasil é bastante recente quando comparada à América Latina. Tal fato se deve a questões históricas, políticas e econômicas que retardaram a implantação da universidade em terras brasileiras. Rossato (2005) declara que a primeira cátedra da Teologia na América é de 1532, em Santo Domingo, atual República Dominicana. Seis anos mais tarde, oriunda dessa cátedra, surgiu a Universidade de Santo Domingo.

Com o passar dos séculos, as universidades foram se expandindo pelos demais países da América Latina. Todavia, um caso que chama a atenção é a demora na implantação da universidade no Brasil. De acordo com Fávero (2000b) a história da criação de universidades no Brasil demonstra a resistência por parte de Portugal, e também de brasileiros que não viam justificativa para a sua instauração. Ainda no início do século XX aconteceram novas tentativas, que deslocaram esse movimento da órbita do governo central para a dos estados. Nessa direção e com a preocupação de corrigir os erros da Reforma Rivadávia Corrêa, foi promulgada a Reforma Carlos Maximiliano, em 1915, dispondo sobre a instituição de uma universidade pelo poder central.

Para a autora, a criação da universidade passou a ser reconhecida por meio de um dos artigos do decreto de 1915. Esse dispositivo legal acabou contribuindo para a criação da Universidade do Rio de Janeiro (URJ) por meio do Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, (BRASIL, 1920), como resultado da justaposição de três escolas tradicionais: a Escola Politécnica, a escola de Medicina e uma das Faculdades Livres de Direito.

A ideia de universidade que se consolidou com a criação da Universidade do Rio de Janeiro era a de aglutinação de faculdades que funcionavam de maneira independente. Todavia, sabemos que a simples reunião dessas escolas superiores não se constituía em sua essência em uma universidade. Dessa forma, é contraditório dizer que um conjunto de cursos que foi reunido por força de decreto, pudesse carregar a nomenclatura de universidade.

Cunha (2007) acrescenta que, seguindo o modelo de organização de universidade por aglutinação, foi criada a Universidade de Minas Gerais, em 1927, que recebeu recursos do governo estadual e de professores. Pouco depois da inauguração dessa instituição, o governo federal baixou normas que regulavam a instalação de universidades nos estados.

Desse modo, diante do cenário de criação de universidades, o Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925 (BRASIL, 1925), estabeleceu o concurso da União para a difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional do Ensino (DNE) e reformulou os ensinos secundário e superior. Queiroz (2014) esclarece que, com a criação do DNE, o Estado pretendeu

instituir uma instância com profissionais que se responsabilizassem pela organização e fiscalização do ensino a serviço do Estado.

Quanto aos cursos jurídicos, Rodrigues (1987) afirma que foram feitas modificações no currículo do curso, sendo a última delas em 1925, mas nenhuma promoveu alterações significativas. E, apesar da década de 1920 ter sido marcada pela evolução do pensamento educacional, com destaque para a criação das primeiras universidades brasileiras, o currículo dos cursos jurídicos pouco havia mudado.

A despeito de a implantação das universidades no Brasil ter se dado apenas em 1920, mediante a criação da Universidade do Rio de Janeiro (URJ), os cursos jurídicos no ano de 1927 já celebravam seu centenário. Para essa comemoração, a URJ realizou um congresso de ensino superior que, em uma de suas partes, tratou especificamente sobre o ensino jurídico.

No momento em que outros segmentos da sociedade conseguiram ingressar nos cursos, que antes eram destinadas apenas à elite do País, houve uma transformação das questões relacionadas ao ensino superior. Os cursos jurídicos deixaram de ser privilégio dos indivíduos com maior poder econômico. O prestígio de pertencer a um grupo restrito de profissionais vinculados à burocracia do Estado começou a esfacelar-se. Os cursos jurídicos passaram a ter um público distinto daquele do período imperial.

Nesse cenário, a discussão de regulação na Primeira República é marcada pela participação da iniciativa privada nos estabelecimentos de ensino. Todavia, observamos que quando o Estado foi perdendo espaço no controle das instituições, houve um movimento, articulado às reformas, que contribuiu para o seu fortalecimento, tornando-o cada vez mais burocrático e pautado no capital.

1.6 Expansão do ensino superior e o curso de Direito após a desoficialização do ensino

De acordo com Alves (2010), a Era Vargas retratou um rompimento dos pactos oligárquicos que imperaram durante a República Velha (1889-1930), instaurando um novo arranjo político, a partir de um projeto denominado “modernização conservadora”. Getúlio Vargas assumiu o governo em 1930 e permaneceu por quinze anos, sucessivamente, como chefe do Governo Provisório (1930-1934), de um Governo Constitucional (1934-1937) e do Estado-Novo (1937-1945).

Para o autor, a análise de algumas obras permite mencionar que a Era Vargas marcou a história da educação brasileira, em virtude da subordinação das escolas e de suas práticas

pedagógicas ao projeto de reconstrução da identidade nacional seguindo os objetivos, normas e valores projetados pelo Estado.

Desse modo, em âmbito educacional, o início da Era Vargas é marcado pela criação, por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930 (BRASIL, 1930), do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Niskier (1989) afirma que era a segunda vez, durante o período republicano, que se criava uma Secretaria de Estado destinada a cuidar da instrução pública no País.

Para Cunha (2007), de 1930 a 1935 os conflitos fizeram com que os setores das classes dominantes, das camadas médias e das classes trabalhadoras promovessem o desenvolvimento contraditório de duas políticas educacionais. O autoritarismo predominava no poder central e nas esferas das unidades da federação e na sociedade civil, porém, o liberalismo era bem aceito.

Houve a implantação de uma política autoritária – a Reforma Francisco Campos –, que estruturou e centralizou os cursos no ensino superior, no ensino secundário e no ensino técnico. Uma série de decretos auxiliou na efetivação da Reforma: i) Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação; ii) Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior, instituindo o Estatuto das Universidades Brasileiras; iii) Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; iv) Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, que estruturou o ensino secundário; v) Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, que organizou o ensino comercial; vi) Decreto nº 21.241, de 14 de abril de 1932, consolidando as disposições sobre a estruturação do ensino secundário. (ROMANELLI, 2005; ARANHA, 1996; RIBEIRO, 2010).

Ao analisar os documentos relacionados ao ensino superior da época, observamos que no decreto que aborda a organização da Universidade do Rio de Janeiro há um artigo sobre um curso de especialização em higiene e saúde pública. Para instaurá-lo foi criada uma comissão, entre cujas atribuições estava a proposta da forma de avaliar o preparo dos estudantes em cada matéria. Nesse documento, o termo avaliação aparece apenas vinculado à avaliação educacional, entretanto, não há qualquer menção sobre um instrumento que tenha como objetivo propor uma avaliação da instituição com vistas a captar aspectos ligados à sua qualidade.

De acordo com Rodrigues (1987), a Reforma Francisco Campos, em 1931, procurou dar aos cursos de Direito um caráter profissionalizante. Desse modo, houve o desdobramento do curso em dois: um de bacharelado e outro de doutorado.

Ao primeiro cabia a formação de práticos do Direito e ao segundo a formação dos futuros professores e pesquisadores dedicados a estudos de alta cultura. Esta reforma, no entanto, não obteve o êxito esperado, continuando os cursos de bacharelado no mesmo nível existente anteriormente, e não tendo os cursos de doutorado atingido seus objetivos. (p. 30).

A Reforma propunha uma formação distinta aos estudantes do curso de Direito, desarticulando a pesquisa da parte prática. O intuito era de se ter um curso que pudesse não só se restringir à parte profissionalizante, mas também formar aqueles que tinham interesse em seguir com a vida acadêmica. Todavia, o curso de Direito manteve-se da mesma maneira, com foco na formação para o exercício da profissão.

Para Venâncio Filho (1982), no final da terceira década do século XX, o ensino jurídico no País pouco diferia daquele de cem anos atrás. O autor afirma que, em virtude das transformações da sociedade, apareceram novas classes sociais e principalmente uma classe média dinâmica, que estava em crescimento e que visava, por meio do ensino superior, não apenas a qualificação profissional, mas também a ascensão social. Desse modo, novas profissões se destacaram e ganharam prestígio, enquanto que o curso de Direito se descaracterizava, em virtude da sua indefinição de princípios.

O movimento dos fatos históricos, econômicos e políticos não estabeleceu uma relação dialética com o curso de Direito na transição do Império para a República, fazendo com que o curso ficasse à parte das mudanças que ocorreram ao longo dos anos. A impressão é de que os intelectuais que estiveram à frente do curso quiseram preservar o seu elitismo, sem observar que tudo em sua volta estava sendo reformulado. O resultado disso foi que o curso de Direito cruzou décadas assentado em um escopo imperial. A contradição entre um curso arcaico, pensado para um grupo seletivo, e uma sociedade que se modernizava era latente.

Para Rothen (2008), a educação superior brasileira teve um dos primeiros marcos estruturais de regulação legislativa com o Decreto-lei nº 19.851, promulgado em 11 de abril de 1931 (BRASIL, 1931b), que recebeu a denominação de Estatuto das Universidades Brasileiras. Junto aos Decretos nº 19.850, de 11 de abril de 1931 (BRASIL, 1931a), que criava o Conselho Nacional de Educação (CNE), e o nº 19.852, de 11 de abril de 1931 (BRASIL, 1931c), que tratava da organização da URJ, houve a definição do modelo de universidade a ser adotado no Brasil.

De acordo com Sousa (2013b), no efervescente cenário de discussão sobre a implantação de um projeto nacional, teve destaque a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, considerada a primeira universidade do País, pois trazia em sua fundação uma

concepção de universidade. Porém, o autor destaca que a instituição surgiu em meio a conflitos ideológicos e serviu, em suas primeiras décadas de existência, à formação das elites.

Fávero (2008) complementa que, ao lado das medidas centralizadoras na educação superior, houve, no período, iniciativas que mostravam posições divergentes, em especial à instauração da USP, em 1934, e da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935, idealizada por Anísio Teixeira. De acordo com a autora, durante a inauguração da UDF seu idealizador fez um discurso em que procurou destacar a relação entre universidade, cultura e aperfeiçoamento dentro da sociedade brasileira.

Todavia, a implantação dessa universidade gerou incômodos e perseguições, então a UDF foi extinta e seus cursos foram transferidos para a Universidade do Brasil, por meio do Decreto-lei nº 1.063, de 20 de janeiro de 1939 (BRASIL, 1939), assinado pelo presidente Getúlio Vargas e pelo ministro Gustavo Capanema, como aponta a autora. Desse modo, a Universidade do Rio de Janeiro foi fruto de uma aglutinação de faculdades isoladas; enquanto a USP e a UDF estavam alicerçadas na ideia de universidade, elevando o papel da pesquisa. Assim, em um curto período, surgem instituições pertencentes à mesma organização acadêmica, mas com concepções distintas sobre o modelo de universidade.

No que se refere à regulação, Queiroz (2014) analisa que o termo reconhecimento é utilizado com maior frequência nos documentos. O Decreto nº 20.179, de 6 de julho de 1931 (BRASIL, 1931d), que dispõe sobre a equiparação dos institutos de ensino superior mantidos pelos Governos dos Estados e sobre a inspeção de institutos livres para efeitos de reconhecimento de diploma, tem um caráter inovador. A autora declara que para instituições oficiais, o pedido era de equiparação e para as instituições livres/privadas era de inspeção. Nesse documento, o termo regular aparece três vezes e a expressão avaliar é inexistente.

Percebemos que a regulação começa a aparecer de forma explícita nos documentos relacionados ao ensino superior da época, assumindo um papel relevante nos processos que garantem o funcionamento das IES. Contudo, não se constata o surgimento de instrumentos avaliativos que possam auxiliar nas etapas da regulação. No que tange ao objeto dessa tese, podemos dizer que a regulação não estabelece relação com a qualidade dos cursos jurídicos, uma vez que a última não tem espaço nas legislações. Não é discutida a possibilidade de criação de um instrumento avaliativo que possa aferir a qualidade e, por sua vez, subsidiar as atividades regulatórias do ensino.

Outro marco referente à regulação diz respeito à autorização dos cursos, que se deu mediante o Decreto-lei nº 421, de 11 de março de 1938 (BRASIL, 1938), que regula o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. O artigo 2º menciona que, a partir da

publicação da lei, para que um curso superior se organizasse e funcionasse no País era necessária autorização prévia do Governo Federal. Para que o curso fosse autorizado era indispensável o cumprimento do artigo 4º. O Estado concederia a autorização se houvesse capacidade financeira, aparelhamento administrativo para garantir a capacidade financeira, organização administrativa e didática, capacidade moral e técnica do corpo docente, limite de matrícula, localidade do curso com condições culturais para o funcionamento, implicação profissional ou utilidade cultural do curso. O decreto-lei falava em relatórios de fiscalização, os quais eram utilizados por órgãos do Governo Federal para autorizar ou reconhecer os cursos. Os documentos simbolizavam a tentativa de captar os problemas encontrados nos cursos, porém, não é possível afirmar que eram instrumentos de avaliação, já que seu objetivo era a regulação.

Não obstante, é no cenário de criação do curso de Pedagogia (1939) e de outros cursos da formação de professores que foi lançado o Decreto-lei nº 2.076, de 8 de março de 1940 (BRASIL, 1940), que modifica o Decreto-lei nº 421, de 11 de março de 1938 (BRASIL, 1938). Dentre as modificações: i) ficou estabelecido que para a criação de um curso só basta a comprovação da sua real necessidade³⁴; ii) ampliou-se o número de exigências, de forma a atender todos os dispositivos do artigo 4º, para o funcionamento de um curso; iii) decidiu-se que tanto para a autorização como para o reconhecimento dos cursos, dois terços dos membros do CNE deveriam manifestar-se favoravelmente; iv) definiu-se que depois de concedida a autorização de funcionamento ou de reconhecimento e não fossem atendidas uma ou mais das exigências do artigo 4º, essas poderiam ser cassadas; e v) instituiu-se que, caso fosse cassada a autorização de funcionamento ou de reconhecimento de um curso superior, o ministro da Educação e Saúde deliberaria sobre a possibilidade da transferência dos seus estudantes para curso congênere de outro estabelecimento de ensino. Anteriormente, os membros do CNE possuíam essa atribuição.

Diante dessas mudanças, Azevedo (1958) ressalta que no período de quase 20 anos (1937-1954) o movimento de expansão dos cursos foi acentuado. Ocorreu um aumento do número de universidades e principalmente de faculdades, porém, não foram empregados esforços para a reestruturação do ensino superior.

É uma fase de crescimento numérico, realmente perturbador, em que as Universidades brasileiras, reduzidas a quatro em 1947, chegam a quinze, em

³⁴ No Decreto-lei nº 421, de 11 de março de 1938, constava que era preciso relacionar a esse aspecto uma real necessidade do ponto de vista profissional ou uma manifestação de utilidade de natureza cultural (BRASIL, 1938).

1953, ameaçando atingir a duas dezenas, entre oficiais e particulares, e as Faculdades que eram então apenas duas, já orçam por sete no estado de S. Paulo e se calculam em 40 ou perto disso, espalhadas pelo país. Sem prédios e instalações adequadas, sem bibliotecas e sem laboratórios, a maior parte delas. (AZEVEDO, 1958, p. 201).

A expansão das instituições no ensino superior se deu de maneira muito rápida, no final da década de 1930. Esse fato esteve amparado na mudança das legislações, as quais acabaram propiciando o crescimento desordenado de instituições. Podemos afirmar que apesar de todo o movimento em prol da regulação, o aumento de faculdades e universidades não veio acompanhado das condições mínimas necessárias para o seu funcionamento. Retrato disso é o relato da existência de estabelecimentos sem bibliotecas e laboratórios, como cita Azevedo (1958). Logo, a expansão teve um caráter quantitativo desvinculado do qualitativo. Tal constatação representa uma contradição em relação à expansão da educação superior, uma vez que o crescimento do número de cursos e a qualidade não caminharam de maneira conjunta.

Para Martins (2002), o período de 1931 a 1945 foi marcado por intensa disputa entre lideranças laicas e católicas pelo controle da educação. Em troca do apoio ao novo regime, o governo ofereceu à Igreja a introdução do ensino religioso facultativo no ciclo básico, o que de fato ocorreu a partir de 1931. As ambições da Igreja Católica eram maiores e culminou com a iniciativa da criação das suas próprias universidades na década seguinte.

O crescimento do número de instituições não levou em consideração outros elementos, como, por exemplo, a preocupação com a qualidade dos cursos ofertados. Percebemos que na busca de caminhos para a ampliação do ensino superior, a igreja acabou sendo beneficiada pelo Estado, uma vez que as instituições de cunho confessional encontraram um nicho para se proliferarem. Talvez, o olhar exclusivo ao aumento do número de instituições tenha sido proposital e o ensino acabou sendo deixado em um segundo plano.

Esse pensamento vai contra a ideia da totalidade, em que “as relações de produção de qualquer sociedade constituem um todo”. (MARX, 1985, p. 107). Não observar a totalidade é desconsiderar o movimento dialético presente nos acontecimentos cotidianos. A partir do momento em que o objetivo, após a década de 1930, foi exclusivamente o aumento do número de instituições de ensino superior, a relação com os demais fatores que envolviam o processo foi perdida. Algumas instituições mantiveram os seus serviços sem ter as condições ideais para o seu funcionamento.

Com o fim da Era Vargas e a deposição de seu regime, o Estado Novo, teve início a República populista, em 1946. Esse período teve duração de 21 anos e contou com a eleição dos seguintes presidentes da República: Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) Getúlio

Vargas (1951-1954) Café Filho (1954-1955) Carlos Luz (1955) Nereu Ramos (1955-56) Juscelino Kubitschek (1956-1961) Jânio Quadros (1961) Ranieri Mazzilli (1961) e João Goulart (1961-1964). O mandato do último presidente foi interrompido pelo golpe militar que deu início ao Regime Militar no País, assunto que será abordado no próximo capítulo da tese.

1.7 Síntese parcial

Neste capítulo, discutimos a ideia dos estudos superiores ofertados pelos jesuítas, quem, por intermédio de seus colégios e seminários, eram responsáveis por oferecer instrução aos colonos e catequese aos índios. Os cursos de Filosofia e Teologia da Colônia seguiam as orientações do *Ratio Studiorum* e ofertavam quatro graus de ensino, sendo o curso elementar, de Humanidades, Artes e Teologia. Apesar de os cursos superiores da Colônia serem semelhantes aos da metrópole, a primeira enfrentou problemas ao tentar reivindicar a sua equiparação, uma vez que o prestígio social conferido a eles era distinto, em virtude do seu local de oferta e do público que os frequentava.

Com a transferência da sede do poder para o Brasil, em 1808, foi necessário que se ajustasse o ensino superior que fora herdado da Colônia. Desse modo, com a chegada da Família Real, são criadas as primeiras regras que objetivavam orientar, coordenar e controlar a expansão dos primeiros cursos superiores. Pouco tempo após a instauração do Império, foram criados os cursos jurídicos no País, em 1827. Os cursos superiores, de modo geral, estavam em consonância com o modelo napoleônico, que defendia a formação tecnicistas dos estudantes, voltado ao atendimento dos anseios estatais. Nesse contexto, o ensino superior se consolidou no Império e começou a apresentar um movimento de crescimento, expandindo-se para outras localidades via instituições públicas.

Em 1853, foram criados dispositivos legais que possibilitaram a materialização da regulação nos cursos jurídicos, visando disciplinar o funcionamento das faculdades de Direito. Essa iniciativa evidencia não só a preocupação do Estado com a formação dos estudantes, mas era uma maneira de controlar o ensino ministrado nessas instituições.

Com a Reforma Leôncio de Carvalho, em 1879, tem-se o ensino livre e a tentativa de implantação do ensino superior com o auxílio de instituições particulares, no entanto, essa investida não obteve êxito, pois havia a falta de interesse da iniciativa privada e o temor de que o controle do Estado fosse diminuído. Somente em 1891, o ensino superior no País passou a ser ofertado pelo setor privado, em virtude de a Constituição da República ter descentralizado esse nível de ensino, que era exclusivo do poder público. (SOUSA, 2013b).

Durante a Primeira República ocorreu um aumento do número de estabelecimentos de ensino superior, bem como das Faculdades Livres de Direito, que contribuíram com a ampliação do número de matrículas nesses cursos. Esse movimento expansionista foi se acentuando durante o século XX, ocasionando uma proliferação do número de instituições.

Com a Revolução de 1930, outras profissões começaram a se destacar no cenário nacional, fazendo com que o prestígio dos cursos de Direito fosse diminuindo à medida que a realidade se mostrou propícia a novas profissões. Além do mais, a inércia do currículo do curso era criticada, pois ele não havia sido reformulado e, dessa maneira, não conseguia acompanhar as transformações que ocorreram na sociedade, ficando preso ao século XIX. Nesse mesmo período, também se verificou uma continuidade da expansão do ensino superior, que começou a ganhar notoriedade no início da República, com a participação do setor privado.

O próximo capítulo problematiza o histórico da educação superior no período que vai da Reforma Universitária de 1968 até os governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, observando as transformações educacionais, com ênfase nas políticas de avaliação, e naquelas relacionadas aos cursos de Direito. Essa discussão será feita pelo fato de compreendermos que as metamorfoses que aconteceram na área educacional impactaram na configuração desses cursos e influenciaram, de certa forma, em seu processo de expansão. As modificações registradas na educação estabeleceram conexão com as decisões políticas tomadas em cada época, o que denota o caráter contraditório e dinâmico das ações.

CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO: CONSENSOS E DISSENSOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÓS-REFORMA DE 1968

Este capítulo visa discutir as transformações que ocorreram na educação superior brasileira, na década de 1960 até os governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016), e como elas afetaram o curso de Direito. O recorte histórico se dá em virtude da necessidade de compreendermos a Reforma Universitária de 1968 e suas implicações no ensino superior da época e em anos posteriores. Dessa forma, na primeira parte do capítulo trataremos dos fatos históricos da década de 1960, ressaltando a implantação do Regime Militar, a Reforma Universitária de 1968 e o surgimento das primeiras experiências de avaliação no ensino superior, na década de 1980. Na segunda parte, abordaremos a política educacional desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), enfatizando o papel do Exame Nacional de Cursos (ENC). Por fim, analisaremos o Sinaes, no que tange à sua criação e às alterações implantadas, com foco na discussão sobre avaliação e regulação dos cursos de Direito.

2.1 A Reforma Universitária de 1968 e seus reflexos no ensino superior

No que se refere ao contexto histórico da década de 1960, Dias Sobrinho (2003) destaca que as estruturas democráticas da sociedade eram frágeis e acabaram sucumbidas ao golpe militar que durou duas décadas. Em relação ao ensino superior, as universidades eram muito jovens e careciam de estrutura física e capacidade humana para desenvolver a pesquisa. Frente a essa realidade, instaurou-se, entre os anos de 1964 e 1985, o governo militar no Brasil.

É nesse cenário de repressão e modernização que se tem a Reforma de 1968, por meio da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968). Martins (2009) ressalta que os primeiros anos da década de 1960 foram marcados por um movimento que almejava a reforma do sistema universitário brasileiro. De acordo com o autor, esse ensino superior privado surgiu de uma série de fatores complexos, entre os quais se destacam as modificações ocorridas no campo político nacional, em 1964, e seu impacto na formulação da política educacional. Dessa maneira, com o Regime Militar, as medidas repressivas tomadas pelos novos governantes com relação ao movimento estudantil e à estrita vigilância dos docentes se combinaram com propostas de modernização e de expansão do ensino superior.

No Distrito Federal (DF), a Universidade de Brasília (UnB) é inaugurada dois anos antes da instauração do governo militar no País. Por alguns anos, essa instituição foi a única a oferecer ensino superior na localidade, uma vez que somente no final da década de 1960 é que surgem as duas primeiras instituições privadas da região, as quais, juntamente com a UnB, seriam as responsáveis por ofertar, entre outros, o curso de Direito para a população do DF. A criação das primeiras instituições do DF será discutida no próximo capítulo da tese.

Para Motta (2014), o Ato Institucional nº 5 (AI-5), editado em 13 de dezembro de 1968, foi um divisor de águas na história do Regime Militar. Ele foi o ponto culminante de condutas autoritárias que prevaleceram desde o golpe de 1964 e correspondeu às demandas radicais de direita pelo aprofundamento da revolução. O AI-5, que vigorou até dezembro de 1978, durante o governo do general Costa e Silva, previa que o Presidente da República poderia decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

O AI-5 coincidiu com a decisão política de implantar efetivamente a Reforma Universitária, de acordo com Motta (2014). O impulso modernizador guardava relação com a intensificação do autoritarismo, já que o poder discricionário foi usado para remover os obstáculos às alterações e impor uma agenda única aos grupos que estavam em conflito com as propostas de mudança. O autor acrescenta que a aposta nas reformas era uma maneira de seduzir as lideranças, descontentes com os rumos políticos do País, compensando-as com o aumento de investimentos no ensino superior e na pesquisa.

Do mesmo modo em que o governo agia para reprimir os movimentos estudantis, cerceando a autonomia das universidades, também injetava recursos nessas instituições, tendo em vista o desenvolvimento do País. Ao mesmo tempo em que o ensino superior era visto como uma mola propulsora para o desenvolvimento econômico, era considerado uma ameaça para o governo militar. A repressão nas universidades e a preocupação com o desenvolvimento dessas instituições revelam a coexistência de dois lados contraditórios no que tange à gestão do ensino superior da época.

Martins (2009) afirma que, diferentemente do que aconteceu em outra época, na qual ocorreram discussões públicas sobre a construção de um outro perfil de universidade, o governo instaurado no Regime Militar optou pela encomenda de relatórios que propusessem providências para o ensino superior.

Ao contrário do que ocorrera no período populista, durante o qual vigorou uma discussão pública visando à construção de uma universidade crítica de si mesma e da sociedade brasileira, a política educacional do regime autoritário seria confiada a um pequeno grupo designado pelo poder central. O governo encomendou determinados estudos com o objetivo de propor medidas para o ensino superior, entre os quais se destacam o documento elaborado pelo professor norte-americano Rudolph Atcon; o Relatório Meira Mattos, que o abordou como uma questão de “segurança nacional”, e o Relatório da Equipe de Assessoria do Ensino Superior, cuja comissão foi integrada por professores norte-americanos e brasileiros. (p. 19).

Diante dos acontecimentos que envolveram o ensino superior no período do Regime Militar, percebemos que a conduta em relação à elaboração de uma nova política pública não foi debatida por aqueles que se mostraram insatisfeitos com a situação do ensino. A postura do governo de convidar especialistas norte-americanos reforça a política de acordos que foram estabelecidos entre Brasil e Estados Unidos na década de 1960, tendo como um dos seus principais alvos a educação. Os acordos MEC-Usaid³⁵ consolidaram a presença norte-americana no Brasil, atuando diretamente na educação do País.

Na visão de Martins (2009), os diagnósticos e as recomendações veiculados pelos documentos produzidos, com o auxílio de especialistas norte-americanos, apontavam para que a educação superior tivesse objetivos práticos e atendesse às metas do desenvolvimento nacional. Constatamos que o ensino superior precisava expandir. Entretanto, como não havia recursos financeiros suficientes, houve o princípio da expansão com contenção. Logo, o ensino superior deveria pautar-se por uma racionalização dos recursos e orientar-se pelo princípio de flexibilidade estrutural.

Desse modo, as transformações no ensino superior provocariam mudanças em sua base, pois “a partir dessa perspectiva, recomendava-se a eliminação da cátedra vitalícia, a criação dos departamentos, a introdução do ciclo básico no primeiro ano de formação universitária como um mecanismo para contornar as pressões dos excedentes.” (MARTINS, 2009, p. 20). No que tange à contenção da expansão, Trigueiro (1967) explica que o problema dos excedentes constituía um dos pontos de, em suas palavras, “estrangulamento” do sistema universitário brasileiro, que ou seria “extirpado” ou afetaria quaisquer novas iniciativas no plano da política

³⁵ A *United States Agency for International Development* (Usaid) surgiu em 1961 para dar continuidade, em escala ampliada, ao trabalho da *International Cooperation Administration* (ICA), que desde 1954 vinha financiando projetos de interesse do governo norte-americano em várias áreas do mundo, sempre com a justificativa de ajudar os países pobres. No Brasil, as ações da ICA ficaram conhecidas como os programas do Ponto IV e, mesmo após o surgimento da Usaid, o antigo termo continuou a ser utilizado. Na década de 1950, a ICA custeou principalmente atividades de treinamento para produtores rurais, ensino técnico e formação de professores do nível elementar. A partir de 1961, a Usaid assumiu os programas mantidos pela ICA, entretanto os recursos disponíveis tornaram-se maiores e os objetivos mais ambiciosos, respondendo às ansiedades crescentes de Washington em relação à América Latina e, em particular, ao Brasil. (MOTTA, 2010, p. 238).

universitária. O autor acrescenta que para esse fenômeno as reações por parte do governo eram contraditórias, pois uns o consideravam grave e outros como um falso problema.

Para a resolução das adversidades apresentadas no ensino superior da época, o governo encomendou estudos, entre os quais estavam os elaborados pelo professor norte-americano Rudolph Atcon, o Relatório Meira Mattos e o Relatório da Equipe de Assessoria do Ensino Superior. Esse último fazia menção à participação do ensino privado, tendo em vista a expansão do ensino superior. Partindo desse pressuposto, o governo deveria incentivar a criação de universidades particulares e auxiliá-las financeiramente.

Sob pressão do movimento estudantil, o governo formou, em 1969, um Grupo de Trabalho (GT) da Reforma Universitária. De acordo com Martins (2009), o GT aprovou questões relacionadas ao princípio da expansão com contenção, à criação dos departamentos, à institucionalização da carreira acadêmica, à introdução do ciclo básico e ao regime de créditos. Por outro lado, o GT também deu margem à abertura do ensino ao setor privado quando permitiu a sua existência, em caráter excepcional, de estabelecimentos isolados, criando condições favoráveis ao processo de privatização que aconteceria logo em seguida.

A Reforma Universitária propunha que a expansão do ensino superior fosse realizada mediante o aumento do número de universidades. Todavia, a inclusão da expressão “caráter excepcional” fez com que os estabelecimentos isolados encontrassem amparo na legislação e se proliferassem. Assim, ao invés de exceção, eles tornaram-se regra no que se refere ao crescimento de instituições no âmbito do ensino superior.

Conforme analisa Motta (2014), entre os anos de 1968 a 1970, houve um movimento de criação de universidades federais, pois a maior disponibilidade de recursos e os melhores salários tornaram atraente a perspectiva de federalização de universidades públicas estaduais ou de instituições privadas. De acordo com o autor, antes do golpe de 1964, havia 21 universidades federais e algumas faculdades federais isoladas. Em 1979, o número de universidades federais havia subido para 33, um aumento em torno de 50%.

O autor complementa que o número de matrículas também expandiu durante a Ditadura Militar, embora na primeira metade dos anos 1960 já se registrava um grande crescimento. Em 1960, havia mais ou menos 93 mil universitários; no momento do golpe de 1964, esse número chegava a 140 mil, evidenciando uma elevação de 50% em apenas quatro anos, consequência da expansão de vagas nas universidades públicas. Depois de 1964, esse ritmo iria acelerar ainda mais, mas com um novo perfil, o aumento ocorreria via setor privado.

Depreendemos que a expansão maior se deu por meio de instituições privadas, que encontraram, na Reforma de 1968, uma brecha para se proliferarem, principalmente sob a forma

de faculdades. Existe uma contradição nessa relação entre o crescimento do ensino superior e a modernização do País, uma vez que a qualidade não acompanhou o aumento de instituições nesse período.

A preocupação com o mercado deixou a oferta de um ensino de qualidade em um segundo plano, pois a entrada da iniciativa privada garantiria um negócio lucrativo. A proposta de ensino superior privado trouxe consigo a ideia de lucratividade, e não se poderia garantir que todos os empresários do ramo educacional estivessem comprometidos com a qualidade, pois “a produção de ideias, de representações, da consciência, está de início, diretamente entrelaçada com atividade material e com o intercâmbio material dos homens [...]” (MARX; ENGELS, 1999, p. 36). Desse modo, a educação superior privada pode ter atraído olhares descomprometidos com a educação, mas interessados no retorno financeiro que ela poderia oferecer em um curto período de tempo.

Frente ao cenário de expansão do ensino superior, que acontecia via setor privado e sem que houvesse uma fiscalização por parte do Estado, não foram detectadas tentativas de se construir um instrumento de avaliação para mensurar a qualidade desses estabelecimentos de ensino. Para Zandavalli (2009), na década de 1970 não ocorreram modificações significativas para a avaliação do ensino de graduação. Somente no início dos anos 1980 foi criada uma proposta com contribuições mais substantivas da sociedade civil, como discutido mais adiante.

Diante do exposto, podemos dizer que a avaliação é um termo recente no cenário da educação superior brasileira. Em todas as reformas propostas para esse nível educacional, o termo regulação se sobressaiu nas legislações em detrimento da avaliação e de qualquer possível menção à qualidade. Inferimos que a ânsia pela regulação dos cursos fez com que a avaliação fosse subsumida. A mediação entre avaliação e regulação não se estabeleceu durante as diferentes propostas de mudanças para o ensino superior brasileiro; as decisões tomadas em cada época não possibilitaram que o movimento histórico engendrasses essas duas categorias, uma vez que o controle do ensino passou a ser a maior preocupação.

No entanto, Neave (2001) afirma que quando existe um controle oficial sobre as instituições públicas, também está presente, de uma forma ou de outra, a avaliação. Essa pode ser de rotina e fazer parte dos processos institucionais. Dessa maneira, verificamos que a avaliação está, com muita frequência, incorporada aos instrumentos legais e normativos. Esses instrumentos têm a mesma essência do que pode denominar-se de histórico da verificação e do controle administrativo e também aproximam a relação entre o ensino superior, o governo e a sociedade, com o chamado controle estatal.

No que tange às instituições, podemos dizer que o controle acaba estabelecendo uma relação com a avaliação. Porém, essa passa a ser incorporada aos processos legais, mas não com o objetivo de fornecer um panorama acerca da realidade. O intuito é o de fazer com que os processos referentes à vigilância e ao controle sejam inseridos nas instituições por meio das avaliações. Essas últimas são apenas um pano de fundo para o objetivo central, que é o de monitoramento.

É nesse contexto que tem início a discussão sobre Estado avaliador. De acordo com Neave (2001), a expressão é oriunda de uma análise dos fenômenos ocorridos na educação superior no final da década de 1980. Não obstante, ainda é preciso discutir os fatores que o originaram. A interpretação técnica da gênese do Estado avaliador define que esse nasce como uma resposta às demandas do governo de lograr eficiência e espírito empreendedor institucional de maior qualidade. Nessa perspectiva, à época, o Estado avaliador era um novo conceito, adensado nas décadas seguintes, na esfera da política de ensino superior que refletiu uma situação a qual havia alcançado um ponto crítico; porém, na verdade, era fundamental interpretá-lo como uma forma histórica de examinar os fatores que deram origem à crise.

Para Yannoulas, Souza e Assis (2009), o Estado Avaliador presente na América Latina surge vinculado ao controle de gastos e resultados, visando assegurar mais eficiência e manutenção do controle sobre o que se considera qualidade superior e competitividade. Ele possui uma função predominantemente técnico-burocrática, com uma finalidade economicista. Como consequência, os tipos de avaliação realizados revelam algumas tendências semelhantes: são externas e exógenas, somativas e não formativas, com foco nos resultados e não nos processos pedagógicos e direcionadas a estimular a competitividade das instituições que compõem o mercado educacional.

A análise que se faz é que o Estado avaliador desponta sob o argumento da necessidade de se garantir maior eficiência às instituições de ensino superior, assegurando a qualidade dos processos, por intermédio das avaliações. Desse modo, a discussão sobre avaliação no ensino superior foi ignorada, por muitas décadas, pelo Estado. A alternativa adotada foi fazer com que as instituições desenvolvessem os seus modelos de avaliação que poderiam fornecer respostas mais rápidas.

Em relação à avaliação, no Brasil, em 1976, a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) sistematizou-a na pós-graduação. Em 1983, na graduação, foi elaborado, pelo extinto Conselho Federal de Educação (CFE)³⁶, o Programa de Avaliação

³⁶ O Conselho Federal de Educação foi instituído pela Lei nº 4.024/61, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

da Reforma Universitária (Paru), cuja criação ocorreu a partir da experiência da Capes. De acordo com Barreyro e Rothen (2008), o Paru contava com um grupo gestor de pessoas que estavam ligadas à Capes e ao antigo CFE, além de pesquisadores com vasta experiência. O programa tinha como objetivo conhecer as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento do sistema de educação superior. Todavia, em 1984, foi desativado, deixando suas pesquisas inconclusas.

Ainda na década de 1980, o Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985 (BRASIL, 1985), e a Portaria nº 100, de 06 de fevereiro de 1986 (BRASIL; MEC, 1986a), criaram, respectivamente, a Comissão Nacional (CN) e o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres)³⁷. De acordo com Barreyro e Rothen (2008), o Geres tinha a função executiva de elaborar uma proposta de Reforma Universitária. O documento previa que em relação à avaliação, essa teria a função primordial de controlar a qualidade do desempenho da educação superior, sobretudo a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação.

Outro fator que merece destaque na década de 1980 é o Decreto nº 93.594, de 19 de novembro de 1986³⁸ (BRASIL, 1986), que sustou a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o território nacional. De acordo com o decreto, essa era uma das formas de tentar ordenar a expansão do ensino superior. Dessa forma, atendeu a preocupação manifestada pelo CFE, que julgava necessário avaliar a expansão, com o objetivo de compatibilizar a oferta e a demanda com a realidade nacional.

O Estado percebeu que a expansão aconteceu de maneira desordenada, apesar das políticas de regulação que haviam sido implementadas. Sousa (2003) afirma que na década de 1980 a expansão do setor privado foi limitada legal e economicamente, o que contribuiu para o questionamento de sua qualidade. Outro fenômeno atrelado ao período foi a distribuição regional dos estabelecimentos de ensino superior, que fez com que a esfera pública se instalasse em áreas de menor interesse para a rede privada.

Porém, Durham (2010) sinaliza que a primeira grande mudança do marco estrutural que teve sua gênese no governo militar aconteceu com a Constituição Federal de 1988. Uma das

³⁷ O Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres) foi criado pela Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986 (BRASIL; MEC, 1986a), e instalado pela Portaria nº 170, de 3 de março de 1986 (BRASIL; MEC, 1986b). Apesar de o grupo ter sido criado na década de 1980, a nomenclatura Educação Superior foi adotada. Dessa maneira, a única vez em que essa expressão será utilizada antes da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases – 9.394/1996, será para referir-se ao Geres.

³⁸ Medida semelhante foi tomada por meio da Portaria nº 1.217, de 12 de maio de 2004, que suspendeu por 180 dias o recebimento nos protocolos do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, das seguintes solicitações: I - credenciamento de Instituições de Educação Superior, inclusive das que ministrem exclusivamente curso de Educação a Distância e cursos tecnológicos; II - autorização de cursos superiores de graduação, sequenciais e de habilitações, inclusive de cursos de Educação a Distância e cursos tecnológicos; III - autorização de cursos a serem ministrados fora de sede. (BRASIL; MEC, 2004).

alterações destacadas pela autora e que afetou o ensino superior foi a inclusão da autonomia universitária como cláusula constitucional. Todavia, essa medida, que era defendida pelo setor público, teve um maior impacto no setor privado, fazendo com que as universidades particulares fossem liberadas de grande parcela do controle exercido pelo CFE.

Diante do exposto, podemos inferir que a autonomia, também concedida às universidades privadas, colaborou com a expansão do número de IES e de matrículas, uma vez que as universidades não precisavam requerer autorização para a abertura de novos cursos. Tal fato configura uma contradição, uma vez que o Estado, por um lado, tenta controlar a expansão dos cursos, mas por outro, acaba contribuindo, constitucionalmente, para que o setor privado cresça, por meio das universidades. Essa conduta evidencia que o referido fenômeno não foi apreendido como uma atividade humana sensível, como práxis. Assim, o Estado reconhece que existem falhas na expansão da oferta do ensino superior, mas não consegue refletir sobre a sua prática e agir no cerne do problema.

Apesar do controle do Estado, Sousa (2003) menciona que no período de 1985 a 1996 houve a diminuição do número de estabelecimentos particulares isolados, de 732 para 643, e o aumento da quantidade de universidades particulares, de 20 para 64. Na visão do autor, essa ação revelou o intuito do setor privado de criar instituições maiores e que passariam a ter mais vantagens na disputa pela clientela de ensino superior. Percebemos que ao mesmo tempo em que o Estado tentava controlar a proliferação desordenada de instituições e vagas no ensino superior, o setor privado viu uma oportunidade de investimento. Nessa perspectiva, alguns estabelecimentos privados mudaram a organização acadêmica, ampliando a oferta de cursos e, conseqüentemente, angariando um maior número de estudantes.

Três anos após o decreto que vetava a criação de novos cursos, o Decreto nº 98.391, de 16 de novembro de 1989 (BRASIL, 1989), dispunha sobre a criação ou reconhecimento de novos cursos jurídicos em nível de graduação. De acordo com o documento, os novos cursos jurídicos em universidades ou estabelecimentos isolados de ensino superior, seriam autorizados pelo Presidente da República, após parecer favorável do Conselho de Educação. O parecer do Conselho levaria em consideração quatro aspectos: i) a caracterização da necessidade social da criação do curso jurídico, que se daria de maneira detalhada de modo a levantar aspectos demográficos, sociais, econômicos etc.; ii) sistema judiciário e de produção locais; iii) qualidade do projeto pedagógico; e iv) satisfatório atendimento das necessidades locais de ensino de primeiro e segundo graus.

As exigências para os novos cursos estavam pautadas em uma caracterização mais minuciosa sobre a necessidade social dos cursos jurídicos, elucidando uma tentativa de frear o

seu crescimento. Porém, o que se verifica é que o próprio Estado facilitou essa expansão no setor privado, no momento em que abriu brechas para a proliferação de estabelecimentos particulares.

2.2 Avaliação e regulação: a política educacional de FHC (1995-2002)

A década de 1990 foi marcada pela Reforma de Estado, justificada pela crise em que o Estado brasileiro se encontrava, o que provocou mudanças no papel desse e influenciou no redimensionamento do seu tamanho. No que diz respeito ao ensino superior, nesse mesmo período, ocorreu a implantação de dois modelos de avaliação, bastante distintos, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) e o Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como “Provão”, que estava inserido em uma política de avaliação mais abrangente.

Em 1990, foi eleito o presidente da República Fernando Collor de Mello, que governou até 1992, quando foi afastado das suas funções, no mês de setembro, por um processo de *impeachment*, sendo substituído por seu vice, Itamar Franco, que esteve no poder entre 1992 e 1994. No que diz respeito ao ensino superior, sob a égide de configuração de um Estado avaliador e da influência de uma política econômica neoliberal, é instaurada, pelo então presidente, a Portaria nº 287, de 10 de dezembro de 1992 (BRASIL; MEC; SESU, 1992), que tratava das Comissões de Especialistas para o delineamento de uma proposta de avaliação do ensino superior.

O Paiub foi instituído pela Portaria nº 1.855/1994 (BRASIL 1994), organizado sob os princípios de globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade. Tratava-se de um modelo inovador que tinha como foco a avaliação institucional nas universidades, que vigorou entre os anos de 1994 a 2002. De acordo com Gumbowsky (2017), o Paiub não interessava ao Estado, pois este último estava comprometido com acordos junto ao Banco Mundial, ao que se pode creditar o seu enfraquecimento nos anos seguintes, embora a proposta tenha sido implementada em inúmeras IES. Nesse contexto, a avaliação institucional, realizada pelo Paiub, foi reformulada para se adequar ao sistema de avaliação previsto pelo Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996b), atendendo à avaliação de desempenho individual dos estabelecimentos de ensino. O autor ressalta que o Paiub deveria incorporar os resultados dos demais processos de avaliação implementados pelo MEC, integrando-os a um processo de contínuo aperfeiçoamento e de desenvolvimento da educação superior. A Portaria nº 302, de 07 de abril

de 1998, estabeleceu que a avaliação do desempenho individual das instituições de ensino, pesquisa e extensão seria realizada pela Secretaria de Educação Superior (SESu), no âmbito do programa.

Em 01 de janeiro de 1995, assumiu a presidência da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), que governou o País durante dois mandatos (1995 – 1998 e 1999 – 2002). De acordo com Cunha (2003), a proposta do governo que se instaurava tinha como característica mais marcante o papel econômico da educação como base para o desenvolvimento. Acreditava-se que a universidade seria o meio de difusão do progresso científico e tecnológico, como forma de garantir um ensino de qualidade. Para tanto, era necessário estabelecer uma parceria entre o setor privado e o governo.

Em relação à avaliação, no governo FHC os recursos do Paiub foram remanejados para a nova política de avaliação nacional, o ENC, instituído pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995). A criação de uma nova política de avaliação enfraqueceu o Paiub financeiramente, que funcionou até 2003 nas IES, quando foi desativado. De acordo com Barreyro (2004), em 1996, o “Provão” foi aplicado aos estudantes dos cursos de Administração, Engenharia Civil e Direito. Com o passar dos anos, o número de cursos foi aumentando e, em 2003, ano da sua última edição, foram avaliados 26 cursos. Após críticas pela realização de uma avaliação com base em um só instrumento, o Decreto nº 2.026/1996 (BRASIL, 1996b) criou outros dispositivos complementares, como a análise das condições de oferta de cada curso.

O “Provão” ganhou cada vez mais destaque na avaliação da educação superior brasileira, pois os indicadores relacionados ao desempenho dos estudantes eram utilizados pelos interessados para fomentar os *rankings*, criando disputas entre as IES e seus estudantes, e até mesmo permitindo que as empresas utilizassem esses resultados para contratar funcionários. O exame foi encerrado no ano de 2003, quando começou a se pensar, em um novo sistema de avaliação.

Em meados da década de 1990, ocorreu a extinção do CFE, por intermédio da Medida Provisória nº 661/1994 (BRASIL, 1994b); e a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), criou o atual Conselho Nacional de Educação (CNE). De acordo com Silva (2005), nessa década, durante o processo de ampliação e diversificação das IES no País, o CFE foi alvo de denúncias, pelo fato de alguns de seus membros terem ligações com o setor privado de ensino, principalmente no que tange ao ensino superior.

Para Queiroz (2014), o objetivo de trabalho do CNE deixou de ser a regulação. O Conselho manteve, temporariamente, sua Câmara de Educação Superior com a palavra final,

no que se refere à autorização e ao reconhecimento de cursos de graduação, credenciamento e reconhecimentos de instituições de ensino superior, sem que tivesse a exclusividade nas decisões dos atos regulatórios por força do artigo 9º da Lei n.º. 9.131/1995 (BRASIL, 1995).

No bojo das transformações dos anos 1990, Bresser-Pereira³⁹ (1997) afirma que a grande política é a reforma ou reconstrução do Estado. O autor aponta que entre as décadas 1930 e 1960 o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social, tendo em vista o período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida na história da humanidade. Porém, a partir dos anos 1970, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação do desemprego e do aumento da inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. Na visão do autor, a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta à esta crise – reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o “Estado mínimo”⁴⁰. Entretanto, quando, nos anos 1990, constatou-se a inviabilidade da proposta conservadora de “Estado mínimo”, essas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado. Com base nessa justificativa, o autor menciona que a Reforma de Estado envolvia quatro problemas que, embora interdependentes, poderiam ser distinguidos como:

- (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado;
- (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado;
- (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e
- (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7).

³⁹ Luiz Carlos Bresser-Pereira foi ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998.

⁴⁰ Para explicar o Estado mínimo recorremos à tese formulada por Peroni (2012) de que “existe uma crise estrutural do capital, e o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via são estratégias do capital para superação de sua crise de diminuição na taxa de lucro, o que redefine o papel do Estado. Assim, a crise no Estado seria consequência, e não causa. No entanto, para a teoria neoliberal, o Estado é o culpado pela crise, tanto porque gastou mais do que podia para legitimar-se, pois tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou déficit fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. Para superar o problema, propõe-se o Estado mínimo, tanto na execução quanto na coordenação da vida em sociedade, e quem passa a ser parâmetro de eficiência e qualidade é o mercado.” (p. 20). Em relação à Terceira Via, ela “refere-se a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo.” (GIDDENS, 1999, p. 36).

Diante das dificuldades apresentadas pelo autor, destacamos os problemas de ordem econômico-político: a delimitação do tamanho do Estado e a definição do seu papel regulador. Esses dois aspectos causariam impactos em alguns serviços por ele prestados, pois abarcavam discussões como a privatização e a terceirização, além do grau de sua interferência.

Sob a alegação de que o Estado deveria demarcar as funções, em virtude da crise que havia se instaurado, Bresser-Pereira (1997) delimita as três áreas prioritárias: i) as atividades exclusivas do Estado; ii) os serviços sociais e científicos do Estado; e iii) a produção de bens e serviços para o mercado, conforme ilustra a figura 3.

Figura 3: Delimitação das áreas de atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços para o Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto pessoal		
Atividades Auxiliares		Terceirização	

Diagrama adicional: Uma caixa vertical rotulada "publicização" está posicionada entre as colunas "Serviços Sociais e Científicos" e "Produção de Bens e Serviços para o Mercado". Uma seta aponta para cima dentro desta caixa. Uma seta horizontal aponta da caixa "publicização" para a caixa "Terceirização" na linha das "Atividades Auxiliares". Outra seta horizontal aponta da caixa "publicização" para a caixa "Produção de Bens e Serviços para o Mercado" na linha das "Atividades Principais (Core)".

Fonte: BRESSER-PEREIRA, 1997

No que diz respeito às atividades exclusivas do Estado, o autor discute que na Reforma essas deveriam, naturalmente, permanecer dentro do Estado. Assim, pode haver, verticalmente, no seu topo, um núcleo estratégico, e, horizontalmente, as secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras.

Quanto à produção de bens e serviços, o autor relata que esse ramo sempre foi dominado por empresas privadas, porém, no século XX, o Estado interveio. Isso ocorreu por dois motivos: i) o setor privado não conseguiu bancar financeiramente todos os gastos dos investimentos, necessitando da ajuda do Estado; ii) o Estado investiu em setores monopolistas que poderiam ser autofinanciados a partir dos elevados lucros que poderiam ser realizados. No entanto, nos anos 1980 essas atividades precisaram ser privatizadas, pois ocorreu a crise fiscal do Estado. Bresser-Pereira (1997) considera essa privatização um ganho, pois “a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlado pelo mercado do que pela administração.” (p. 24).

Por fim, o autor afirma que entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, havia, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não eram exclusivas e que não envolviam poder de Estado. Nessa categoria, incluíam-se as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as

creches, os ambulatórios, os hospitais, etc. Para Bresser-Pereira (1997), essas atividades eram competitivas e poderiam ser controladas não apenas por meio da administração pública gerencial, mas também pelo controle social e da constituição de quase-mercados.

Ao verificarmos as explicações sobre as atividades exclusivas do Estado, os serviços sociais e científicos do Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, percebemos que a intenção, como já anunciada, era repensar o dimensionamento do Estado e o que seria subsidiado por ele. Por trás da justificativa de crise, a saída encontrada foi a abertura da prestação de grande parte dos serviços, antes de responsabilidade do Estado, para o mercado. Havia uma contradição que permeava essa totalidade, uma vez que ao querer resgatar o Estado da falência, como alegado, ocorreu um processo de desresponsabilização, colocando na mão da iniciativa privada e do mercado a salvação econômica do País.

Peroni (2007) afirma que o plano da Reforma de Estado buscou racionalizar os recursos, diminuindo o seu papel em relação às políticas sociais. Para fazer frente à crise do capital, o governo federal pautou-se na atração de capital especulativo, com juros elevados, aumentando as dívidas interna e externa do País, o que, conseqüentemente, gerou uma crise fiscal nos estados e municípios. A autora cita que essa proposta de descentralização se consistiu em um repasse das políticas sociais para a sociedade, as quais tornaram-se serviços não-exclusivos do Estado, sendo de propriedade pública não estatal ou privada. As razões para se reformar o Estado tiveram como justificativa a crise fiscal, mas o real motivo estava arraigado à crise do grande capital. Dessa maneira, só resolveria parte do problema e comprometeria severamente as políticas sociais. Nessa perspectiva, a Reforma teve influências do neoliberalismo e da Terceira via, pelo fato de o presidente da época e o Ministro da Reforma de Estado, além de filiados do Partido da Social-Democracia Brasileira, serem intelectuais orgânicos dessa última.

De acordo com Cunha (2003), a primeira e mais importante opção da nova equipe dirigente do MEC foi no tocante à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a). Porém, a concepção da LDB foi um processo longo e polêmico, envolvendo embates políticos e uma visível disputa de poder no Congresso Nacional. Para o autor, essa lei não foi feita de forma a estar em consonância com os dispositivos que tratavam sobre educação na Constituição Federal. Ela foi sendo elaborada, paralelamente a outros projetos de leis e dispositivos constitucionais que a deixaram incompleta. Tal fato indica que a totalidade, no que diz respeito à educação no País, foi ignorada, pois a LDB não estabeleceu as mediações necessárias com a Constituição Federal, pecando por omissões e incompletudes no seu documento final.

No tocante à avaliação, o Decreto nº 2.026/1996 (BRASIL, 1996b) estabeleceu procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de educação superior. A intenção era que a avaliação da educação superior tivesse mais subsídios para ser operacionalizada. O documento ressalta a necessidade de análise dos principais indicadores de desempenho global e avaliação de desempenho individual das IES, dos cursos de graduação pelas análises das condições de oferta e dos resultados do “Provão” e dos programas de mestrado e doutorado. Percebemos que a intenção era incluir indicadores que auxiliassem na avaliação de cursos e instituições. A análise das condições de oferta de curso e dos resultados do “Provão” seria um instrumento base para aferir e promover a qualidade da educação superior, uma vez que se tornava parte de um processo mais amplo de avaliação, e também fomentavam a regulação.

No ano de 2001, o referido decreto e o de nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997), que regulamentavam a avaliação e a organização da educação superior, respectivamente, foram revogados pelo Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c). Esse último documento tratou da classificação das IES, entidades mantenedoras, organização acadêmica, avaliação e procedimentos operacionais. Ele também atribuiu ao Inep a responsabilidade de organizar e executar as avaliações dos cursos de graduação e das IES, cujos resultados subsidiariam os processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação. E no que se refere à supervisão, em seu artigo 35º determinava que quando detectadas deficiências ou irregularidades nas ações de supervisão ou de avaliação as instituições poderiam ter: i) a suspensão do reconhecimento de cursos superiores; ii) a desativação de cursos superiores; iii) a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários; iv) a intervenção na instituição de ensino superior; e v) o descredenciamento de instituições de ensino superior.

De acordo com Cunha (2003) apesar das penalidades previstas em caso de deficiências ou irregularidades nas IES, ao fim do governo FHC, 12 cursos de graduação de Matemática e de Letras receberam sanções negativas (proibição de admitir novos estudantes), somente após cinco resultados deficientes consecutivos, confirmados por inadequadas condições de oferta. Todavia, a penalidade foi suspensa por medida judicial e apenas uma IES perdeu o *status* universitário da autonomia, por idêntica razão. Podemos afirmar que apesar das normas relacionadas à supervisão e às sanções, não houve registros de que as instituições tivessem sido impedidas de funcionar. Logo, o “Provão” não evitou que cursos de má qualidade continuassem a ser ofertados no País. Devemos considerar que a heterogeneidade da educação superior, aliada à sua crescente expansão, fez com que a avaliação se perdesse em meio aos inúmeros elementos

que compõem esse *ethos* acadêmico. Porém, há de se levar em conta também que nenhuma política estará definitivamente pronta, uma vez que os processos estão em constante mudança, em virtude das transformações na sociedade e no meio educacional, e do movimento implícito aos fenômenos.

2.3 Tensão entre qualidade e regulação na educação superior nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016)

Luís Inácio Lula da Silva também teve dois mandatos como presidente (2003-2006 e 2007-2010) e implementou mudanças na educação superior, entre as quais a criação do Sinaes. Posteriormente, foi substituído pela presidenta Dilma Rousseff, que foi eleita para o período de dois mandatos (2011–2014 e 2015–2018), sendo, porém, destituída de seu cargo em 31 de agosto de 2016, por meio de um processo de *impeachment*⁴¹ bastante controverso, e que entendemos constituir-se em um golpe contra a democracia.

Otranto (2006) declara que no governo Lula a reforma da educação superior teve início em 2003, com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para analisar a situação desse nível educacional no País e apresentar um plano de ação para reestruturar, desenvolver e democratizar as Instituições Federais de Ensino (Ifes). O relatório desse grupo apontou que eram necessárias ações emergenciais, autonomia universitária, financiamento e as etapas para a implementação da reforma universitária. Como solução para os problemas diagnosticados, o documento mostrou que era preciso um programa de apoio à educação superior, sobretudo às universidades federais e uma reforma mais profunda. Nesse contexto, a reforma deveria abordar a reposição de docentes, o aumento de vagas para os estudantes, a autonomia universitária e o financiamento.

A autora suscita que o relatório que sugeria mudanças na educação superior, no início do governo Lula, na verdade buscava soluções paliativas que não onerassem o Estado. As recomendações apresentadas, até então, não evidenciam o papel do Estado na resolução das mazelas que foram diagnosticadas, visto que os fundamentos da reforma proposta estavam embasados em marcos regulatórios defendidos pelos organismos internacionais. Todavia, a maior parte desses fundamentos foi defendida no documento elaborado pelo GTI e direcionou

⁴¹ De acordo com Bastos (2016), Dilma Rousseff não poderia ser acusada de corrupção, mas precisava ser afastada para que as apurações sobre corrupção fossem barradas, nesse caso, criando-se um pretexto para afastá-la de qualquer maneira. A acusação do processo de *impeachment* trata de questões relativas ao orçamento de 2015 e nada tem relação com as pedaladas fiscais de 2014 – que consistem na prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos públicos e também privados, e autarquias.

as medidas legais que apoiaram a formulação e implantação de políticas para o setor, como o Prouni, o Sinaes, a Lei de Inovação Tecnológica – Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, entre outras.

A intenção de se promover uma reforma universitária, pautada nos argumentos de que havia uma crise na educação superior, que comprometeu a autonomia universitária, o número de vagas em instituições públicas e o financiamento, parece válida à primeira vista, pois todos esses problemas prejudicam o desenvolvimento e a qualidade do ensino. Mas, as alternativas encontradas estavam calcadas em uma política neoliberal dos anos 1990, fato que evidencia uma contradição na resolução das fragilidades apontadas na educação superior. Nesse caso, a tentativa de aplicar um modelo que buscava no setor privado a solução das dificuldades, revelase falha, pois tira dos ombros do Estado a responsabilidade em relação a esse nível educacional.

Conforme Nogueira (2008), ainda em 2003, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), sob as Portarias nº 3.620/2003 e nº 3.858/2003, que tinha como propósito formular propostas para a organização e regulação de um sistema nacional de educação. Porém, com a mudança ministerial, Tarso Genro, ministro da educação à época, suspendeu por 60 dias os trabalhos do GT e instituiu o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – Portaria nº 410/2004 – e um Grupo de Apoio e Assessoramento Técnico ao Grupo Executivo – Portaria nº 127/2004.

Em 2005, foram publicadas a segunda e a terceira versões do documento, após uma série de debates e sugestões. No ano seguinte, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva apresentou o Projeto de Lei nº 402.692/2006, que propunha a reforma da educação superior ao Congresso Nacional. Entretanto, o projeto não foi encaminhado em regime de urgência, pois os parlamentares precisavam de mais tempo para discutir a reforma, o que provocou descontentamento de segmentos relacionadas à educação superior.

De acordo com Sguissardi (2006), o Projeto de Lei de Reforma da educação superior encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 12 de junho de 2006, sob o PL nº 7.200⁴², apesar de revogar três leis, entre elas a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 (Lei da Reforma Universitária), e de alterar outras cinco, entre as quais a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), se fosse aprovado, não abrangeria toda a reforma.

O autor considera que a quarta versão do projeto, a da Casa Civil, diferia da última versão do MEC, podendo provocar mudanças na orientação da reforma da educação superior,

⁴² Por ocasião da produção da presente tese, em pesquisa ao site da Câmara dos Deputados sobre o trâmite do PL nº 7.200/2006, verificamos que houve movimentação do documento nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2017. A última alteração tratava do acréscimo dos § 3º, 4º e 5º ao artigo 46º da Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) para dispor sobre transferências de cursos universitários entres mantenedoras, estando sujeito à apreciação do plenário.

embora essas estivessem aquém do que havia sido proposto pelo governo Lula para 2002-2006. Na última versão foi constatada uma redução dos poucos avanços expressos no documento anterior, no que dizia respeito à autonomia e ao financiamento das Ifes. Averiguamos que em mais de uma década o PL que trata da Reforma Universitária evoluiu pouco para tornar-se lei. No governo Dilma Rousseff, por exemplo, não foi registrada qualquer movimentação no documento, o que demonstra uma falta de interesse em dar continuidade ao processo que havia sido iniciado no governo anterior.

Para Ferreira (2012), a política para a educação superior do governo Dilma Rousseff enfatizava os seguintes parâmetros: inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação superior, que seriam incorporados pelas universidades. Ainda de acordo com a autora, as políticas para a educação superior dos governos Lula e Dilma tiveram a perspectiva da equidade social articulada com a concepção de desenvolvimento econômico, da capacitação de mão de obra e da elevação da empregabilidade da população, principalmente quando faz a opção da construção de *campi* de Ifes no interior do País. Desse modo, existe uma preocupação em dar continuidade às políticas de expansão da educação superior pública, com a criação de novos *campi*, que propiciaram a qualificação dos sujeitos, contribuindo para que esses pudessem conquistar seus lugares no mercado de trabalho, o que traria impactos positivos para a economia. No entanto, não houve um engajamento em dar prosseguimento à reforma universitária, como já ressaltado. As ações do último governo petista direcionadas à educação superior estiveram desarticuladas de um compromisso com o todo, no caso, a reforma, o que fez com que os investimentos fossem realizados de modo fragmentado.

Debateremos na próxima seção o Sinaes, uma das políticas que resultou do desdobramento do documento elaborado pelo GTI da Reforma Universitária do governo Lula.

2.4 Sinaes: concepção e transformações de um sistema avaliativo complexo e contraditório

Como visto anteriormente, o “Provão” teve a sua última avaliação realizada em 2003. No primeiro ano do governo Lula, foi constituída a Comissão Especial de Avaliação (CEA), formada por representantes das IES, de membros do MEC e da União Nacional dos Estudantes (UNE), designada pelas Portarias MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003 e MEC/SESu nº 19, de 27 de maio de 2003. Os integrantes da CEA deveriam analisar e propor estratégias para a

reformulação da avaliação da educação superior, principalmente no que tange aos seus instrumentos e metodologias. A proposta dessa comissão deu origem ao Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a). De acordo com Polidori (2009), a intenção desse sistema avaliativo era assegurar o processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, buscando a melhoria da qualidade da educação superior no País. Os resultados da avaliação, por sua vez, deveriam fornecer subsídios para os processos de regulação e supervisão da educação superior, compreendendo as ações de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, e credenciamento e credenciamento de IES.

O Sinaes possui três componentes de avaliação: avaliação institucional, que compreende a avaliação institucional externa – feita por avaliadores externos – e a autoavaliação – executada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) –, avaliação dos cursos – efetuada por avaliadores externos – e a avaliação dos estudantes, realizada por meio do Enade. Sua estrutura administrativa envolve a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), que é responsável pela coordenação e supervisão do sistema, sendo sua operacionalização feita pelo Inep.

No que diz respeito ao Enade, de acordo com a Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018⁴³ (BRASIL; MEC, 2018d), o exame avalia o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação e é componente curricular obrigatório. A regularidade do estudante perante o exame é condição necessária para a conclusão do curso de graduação. O exame é realizado a cada triênio⁴⁴ e fornece subsídios para a avaliação da qualidade dos cursos de graduação das IES do País.

Para Rothen (2006), a lei do Sinaes é coerente com a concepção do Estado avaliador adotada pelo governo FHC, pois remete à ideia de que compete ao Estado apenas avaliar e controlar as IES. O autor reitera que a centralidade da autoavaliação, proposta pela CEA, não

⁴³ Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. Essa Portaria Normativa revoga a nº 19/2017 (BRASIL; MEC, 2017b).

⁴⁴ De acordo com a Portaria Normativa nº 501, de 25 de maio de 2018 (BRASIL; MEC, 2018c), artigo 1º, o Enade, no ano de 2018, seria aplicado para fins de avaliação de desempenho dos estudantes dos cursos vinculados às seguintes áreas de avaliação: I- áreas relativas ao grau de bacharel: a) Administração; b) Administração Pública; c) Ciências Contábeis; d) Ciências Econômicas; e) Comunicação Social - Jornalismo; f) Comunicação Social - Publicidade e Propaganda; g) Design; h) Direito; i) Psicologia; j) Relações Internacionais; k) Secretariado Executivo; l) Serviço Social; m) Teologia; e n) Turismo; II – áreas relativas ao grau de tecnólogo: a) Tecnologia em Comércio Exterior; b) Tecnologia em Design de Interiores; c) Tecnologia em Design de Moda; d) Tecnologia em Design Gráfico; e) Tecnologia em Gastronomia; f) Tecnologia em Gestão Comercial; g) Tecnologia em Gestão da Qualidade; h) Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos; i) Tecnologia em Gestão Financeira; j) Tecnologia em Gestão Pública; k) Tecnologia em Logística; l) Tecnologia em Marketing; e m) Tecnologia em Processos Gerenciais.

está prevista na lei do Sinaes, sendo apenas uma ação obrigatória para a IES. Esse aspecto demonstra mais uma das contradições do sistema de avaliação, pois os esforços empregados pela CEA, que tinha por objetivo repensar um modelo de avaliação, foram desconsiderados na publicação da lei. Desse modo, a autoavaliação perdeu o seu protagonismo, e a avaliação da educação superior apresentava os mesmos moldes daquela do governo anterior, que fora duramente criticada pela gestão que conduziu a implantação do Sinaes.

Em maio de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 (BRASIL, 2006), também conhecido como “Decreto Ponte”, pelo fato de propor uma relação entre a avaliação e a regulação. Ele definia como a regulação, a supervisão e a avaliação deveriam ser realizadas na educação superior. No momento em que se tem essa tríade, prevista em um só documento, percebemos que a intenção foi de vinculá-las umas às outras, definindo as responsabilidades referentes a cada categoria. Nesse âmbito, o decreto estipulou que as competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação deveriam ser exercidas pelo MEC, CNE, Inep e pela Conaes. O referido documento foi revogado pelo Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), que ampliou as funções desses três elementos também para a pós-graduação *lato sensu*.

O que se observou com as mudanças implementadas no Sinaes, ao longo dos anos, foi que a regulação acabou ocupando um papel cada vez maior no sistema. Tal fato pode ser constatado, por exemplo, com a publicação da Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL; MEC, 2008a), que regulamentou a aplicação do Conceito Preliminar de Cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes, e da Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL; MEC, 2008b), que instituiu o Índice Geral de Cursos. Esses indicadores, além de servirem como instrumentos da regulação, posteriormente, foram transformados em indicadores de qualidade da educação superior. O CPC e o IGC receberam inúmeras críticas, pois haviam sido incorporados ao Sinaes, por meio de Portarias, mostrando a arbitrariedade do Estado, que não levou a discussão para conhecimento da comunidade acadêmica.

Observamos que a Portaria que regulamenta o CPC faz algumas distinções de procedimentos, tendo em vista a nota alcançada no indicador. Nos casos em que os processos de renovação de reconhecimento de cursos tivessem obtido conceito cinco, conceito máximo, seriam encaminhados à Secretaria competente para a expedição da Portaria de renovação de reconhecimento. Porém, quando os cursos tivessem atingido conceitos preliminares quatro ou três, as instituições poderiam requerer avaliação externa, também denominada de avaliação *in loco*, no prazo de 60 dias, que resultaria na confirmação do conceito preliminar ou na sua

alteração, para mais ou para menos, cabendo recurso à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA)⁴⁵. Na hipótese de não ser requerida avaliação externa, o conceito seria considerado definitivo, encaminhando-se o processo à Secretaria competente, para expedição do ato autorizativo. (BRASIL; MEC,2008a). Já nos casos em que o CPC fosse insatisfatório em qualquer dos anos do ciclo, seria necessário requerer renovação de reconhecimento no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação do indicador. (BRASIL; MEC, 2010).

Barreyro e Rothen (2014) afirmam que o CPC mudou a implementação do Sinaes, limitando as visitas *in loco* aos cursos que obtiveram um CPC menor que três, o que gerou uma diminuição do seu número. Embora o motivo possa ser justificado do ponto de vista administrativo, não o é para o objetivo de melhoria da qualidade, pois o caráter formativo da avaliação foi perdido.

Já o IGC, conforme os autores, consolidou a influência na educação superior da tendência internacional de uso de indicadores. Alguns dos questionamentos ao indicador aconteceram pelo fato de o CPC utilizar resultados do Enade que não permitiam comparação entre cursos de áreas diversas, e nem do mesmo curso em diferentes anos, e pelo fato de a avaliação de insumos estar fundamentada na opinião do corpo discente. Além disso, pressupõe-se que uma instituição é a somatória de seus cursos.

Diante do exposto, observamos a materialização das contradições em relação à inserção dos indicadores na proposta do Sinaes, pois, por um lado, o Estado se livra do alto número de avaliações externas previstas, por outro, acaba se eximindo da responsabilidade em relação às instituições que têm uma qualidade satisfatória. Desse modo, verificamos que a implantação dos indicadores tem quase ou nenhuma preocupação com a qualidade, até porque as Portarias não dizem o significado de um CPC três, por exemplo.

Verificamos que os indicadores do Sinaes foram elaborados sem que se tivesse uma definição clara sobre o que é qualidade na educação superior. Nessa perspectiva, Januzzi (2002) discute que um indicador social é “uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas).” (p. 55). O autor considera o fato de primeiro se definir a medida para depois inferir o conceito indicado, uma deturpação da boa prática metodológica no campo das ciências sociais

⁴⁵ A Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação foi instituída pelo Ministério da Educação e criada pela Portaria MEC nº 1.027, de 15 de maio de 2006, sendo regida pela Portaria Normativa nº 40/2007, com a finalidade de acompanhar os processos periódicos de avaliação institucional externa e dos cursos de graduação do Sinaes.

aplicadas. Esses apontamentos sinalizam que a elaboração do CPC e do IGC demandavam, em primeiro plano, uma discussão aprofundada para o mapeamento dos elementos vinculados à qualidade e, posteriormente, a proposição de um critério dessa medida, o que garantiria “uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos” (p. 57).

No caso do Sinaes, o problema em relação aos indicadores se agrava a partir do momento em que são introduzidos como Indicadores de Qualidade da Educação Superior no ano de 2010, pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2010⁴⁶ (BRASIL; MEC, 2010). A inconsistência se manifesta, pois tanto CPC como IGC foram criados com um fim administrativo, em 2008, e, sem muitas transformações estruturais ao longo dos anos, acabaram tornando-se instrumentos que também aferem a qualidade da educação superior. Desse modo, é contraditório ter um indicador de qualidade, sem que ao menos defina-se o que se entende por qualidade no Sinaes e sem que se compreenda a diferença entre cursos que apresentam CPCs distintos.

As mudanças implementadas no sistema deram uma maior força para a regulação e a fiscalização. A avaliação está cada vez mais calcada nos *rankings*, fazendo com que o Enade ganhe um destaque maior na política, pois fornece subsídios para o cálculo dos indicadores. E dessa maneira, observamos que cada vez menos a autoavaliação é abordada; ela acaba sucumbindo em um modelo que valoriza o desempenho dos estudantes.

No entanto, Jesus (2012) cita que no tocante às avaliações nacionais, conceitualmente o Sinaes se constitui como o instrumento avaliativo mais completo, quando comparado às demais avaliações, pois busca uma visão do todo. Porém, não é um sistema perfeito e precisa de aprimoramento, principalmente no que diz respeito à avaliação de desempenho dos estudantes e na concepção do valor agregado pelas instituições. A crítica da autora está diretamente relacionada aos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, uma vez que o desempenho dos estudantes é medido pelo Conceito Enade e pelo IDD, esse último também é responsável por medir o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes.

Na vigência do Sinaes, ocorreu uma série de mudanças nas legislações referentes aos processos de regulação e avaliação da educação superior. A partir de 2017, sob o governo ilegítimo do presidente Michel Temer (2016-2018), a exemplo da revogação do “Decreto Ponte” pelo Decreto nº 9.235/2017, houve a publicação da Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018 (BRASIL; MEC, 2018d), e da Portaria nº 515, de junho de 2018 (INEP, 2018e); bem como a publicação das Portarias Normativas nº 20/2017, 21/2017, 22/2017 e 23/2017

⁴⁶ Revogada pelas Portarias Normativas nº 11, de 20 de junho de 2017, nº 21, de 21 de dezembro de 2017, nº 22, de 21 de dezembro de 2017, e nº 23, de 21 de dezembro de 2017.

(BRASIL; MEC, 2017c, BRASIL, MEC, 2017d, BRASIL; MEC, 2017e, BRASIL; MEC, 2017f), que abordavam aspectos vinculados à avaliação, regulação e supervisão. Tal fato sinaliza uma alteração nos procedimentos que até então estavam sendo executados no âmbito da avaliação da educação superior, cujas interferências serão discutidas no capítulo 5.

A Portaria nº 515/2018 (INEP, 2018e) define como indicadores de qualidade: i) Conceito Enade; ii) IDD; iii) CPC; e iv) IGC. O documento ressalta que os indicadores mencionados são calculados a partir de insumos oriundos das seguintes fontes: i) Enade: desempenho dos estudantes e respostas ao Questionário do Estudante (percepção dos discentes sobre as condições oferecidas para o processo formativo), aplicados no ano de 2017; ii) Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): desempenho dos estudantes; iii) censo da educação superior: informações sobre o corpo docente e número de matrículas na graduação, constantes no Censo de 2017; e iv) Avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da Capes: conceito(s) e número de matrículas do(s) programa(s), com referência ao ano de 2017.

De acordo com a Nota Técnica nº 18/2018 (INEP, 2018d), o CPC é constituído de oito componentes, agrupados em quatro dimensões⁴⁷: a) desempenho dos estudantes; b) valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso; c) corpo docente; d) percepção discente sobre as condições do processo formativo. O desempenho dos estudantes é mensurado a partir das notas dos estudantes concluintes no Enade e dos valores do IDD. O valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso é mensurado pelos valores do IDD. O corpo docente é avaliado com base em informações obtidas a partir do censo da educação superior sobre a titulação e o regime de trabalho dos docentes vinculados aos cursos avaliados. E a percepção discente sobre as Condições do Processo Formativo é obtida pelo levantamento de informações referentes à organização didático-pedagógica, à infraestrutura e instalações físicas e às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional, a partir das respostas do Questionário do Estudante.

O valor quantitativo de cada um dos componentes do CPC, são atribuídos de acordo com o quadro 8:

⁴⁷Anteriormente, o CPC era agrupado em três dimensões, a saber: a) desempenho dos estudantes; b) corpo docente; e c) condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo. O desempenho dos estudantes era mensurado a partir das notas dos estudantes concluintes no Enade e dos valores do IDD; o corpo docente por meio das informações geradas a partir do censo da educação superior que dizem respeito à titulação (proporção de mestres e doutores) e o regime de trabalho dos docentes dos cursos; e a percepção discente feita com base no levantamento de informações referentes à organização didático-pedagógica, à infraestrutura e instalações físicas e às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional, a partir das respostas do Questionário do Estudante. (INEP, 2017d).

Quadro 8: Composição do CPC e pesos das suas dimensões e componentes

Dimensão	Componentes	Pesos	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos Concluintes no Enade (NC)	20,0%	
Valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD)	35,0%	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (NM)	7,5%	30,0%
	Nota de Proporção de Doutores (ND)	15,0%	
	Nota de Regime de Trabalho (NR)	7,5%	
Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	7,5%	15,0%
	Nota referente à infraestrutura e Instalações Físicas (NF)	5,0%	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA)	2,5%	

Fonte: INEP (2018d)

Ao examinar os valores das dimensões que compõem o CPC, percebemos que o valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso tem o maior percentual, 35%. Em seguida, a dimensão corpo docente tem 30%, porém, o que se observa é que, nesse caso, a qualidade é definida por meio da titulação e do regime de trabalho dos professores do curso. Tal fato subestima a avaliação do corpo docente, uma vez que não trata de aspectos pedagógicos e não permite que os professores avaliem as condições do curso. Posteriormente, o desempenho dos estudantes tem 20%. Por fim, a percepção discente tem 15% e está pautada na avaliação da organização didático pedagógica, na infraestrutura e nas oportunidades ligadas à formação acadêmica e profissional.

Antes, a composição do CPC não incluía a dimensão “Valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso” (INEP, 2017d). Assim, no que se refere aos pesos, a dimensão “Desempenho dos estudantes” equivalia a 55% do indicador, pois contava com 20% da nota dos concluintes no Enade e 35% da nota do IDD. A alteração fez com que a nota do IDD fosse desagregada do desempenho dos estudantes, tornando-se uma dimensão, logo, o desempenho dos estudantes teve um percentual menor no cálculo do indicador. Inferimos que o fato de a nota do IDD ter sido desagregada, evidencia a preocupação de mensurar o quanto o curso contribuiu com o processo formativo do estudante.

Todavia, há de se considerar que apesar de a dimensão tratar sobre o valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso, o IDD é um indicador que mede desempenho, no caso, a diferença entre o desempenho observado e o esperado, e também é considerado um Indicador de Qualidade da Educação Superior. Desse modo, mesmo com as mudanças promovidas na composição do indicador, o percentual maior ainda se concentra em notas de desempenho. Isso faz com que o Enade seja uma preocupação constante das IES, pois o seu

resultado fornece subsídios que incidem nos atos autorizativos do curso, como afirma um dos professores. “Hoje, o Enade talvez seja uns dos instrumentos mais importantes, porque o resultado dele vai influenciar na nota da instituição [...]”. (PD5, informação verbal).

A fala do entrevistado mostra que o cuidado em relação à qualidade do curso e, conseqüentemente, da instituição, está pautado no Enade, pois o seu resultado influencia diretamente na nota da IES. A avaliação institucional, nesse caso, é posta de lado uma vez que os Indicadores de Qualidade da Educação Superior, instrumentos da regulação, privilegiam o desempenho dos estudantes em detrimento dos demais insumos da avaliação.

No entanto, em relação aos pesos atribuídos aos indicadores, Januzzi (2002) menciona que qualquer sistema de ponderação pode ser questionável, mas a pior é aquela derivada da aplicação de alguma técnica estatística multivariada. O autor descata que além de pouco transparente à sensibilidade dos formuladores de políticas e população, este tipo de ponderação afeta a comparabilidade do índice ao longo do tempo, pois ela tem de ser recalculada cada vez que se precisa atualizar o índice. Caso seja mantido fixo, o sistema de ponderação pode invalidar o principal argumento de seu emprego: sua qualidade em atribuir maior peso aos indicadores de maior poder discriminatório entre as unidades de análise. No caso do Sinaes, os pesos atribuídos ao CPC acabam por supervalorizar o desempenho dos estudantes, sem que essa escolha seja fundamentada em algum pressuposto teórico.

Os indicadores ainda ganham maior relevância, como no Prouni, na oferta de bolsas adicionais nos cursos presenciais (BRASIL; MEC, 2014a), e no Fies, na concessão de financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva (BRASIL; MEC, 2018a), pois em ambas as políticas são requeridos conceitos maiores ou iguais a três no Sinaes. A forma de aferição dos conceitos, conforme as Portarias, considera: i) o Conceito de Curso (CC); ii) o CPC; e iii) o Conceito Enade, na hipótese de inexistência do CC e do CPC.

Verificamos que o primeiro critério a ser utilizado é o CC e somente na inexistência desse é que o CPC é considerado. De acordo com o Instrumento de avaliação de cursos de graduação (INEP, 2017c), a avaliação *in loco* culmina em um relatório da comissão de avaliadores, em que constam aferidas as informações apresentadas pelo curso relacionadas à realidade encontrada durante a visita. Desse modo, é gerado o CC, graduado em cinco níveis, cujos valores iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória.

Além dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior – IDD, Conceito Enade, CPC e IGC – existem outros conceitos, como, por exemplo o CC e o Conceito Institucional (CI). Tanto o CC, quanto o CI são concebidos a partir da avaliação externa. Esses indicadores

distintos e que são obtidos de formas diferenciadas tornam o sistema de avaliação cada vez mais complexo e podem confundir estudantes, professores, coordenadores e a sociedade civil. Assim, a instituição pode utilizar, como fins de propaganda, o conceito em que ela tem uma nota mais elevada, sem que a sociedade civil compreenda o significado daquele número e a que ele se associa. Particularmente, o CC tem ganhado destaque como um indicador que denota a qualidade dos cursos, apesar de ele não ser um dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior. Vale ressaltar que os conceitos de avaliação, CC e CI, oriundos da avaliação externa, também oferecem subsídios para os padrões decisórios dos atos autorizativos para a educação superior, conforme determina a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017⁴⁸. (BRASIL; MEC, 2017c).

O Tribunal de Contas da União (TCU) deu início a uma auditoria operacional⁴⁹, com o objetivo de avaliar a atuação do Inep/MEC e das demais instituições envolvidas nos processos de regulação e avaliação dos cursos de graduação relativos à educação superior, bem como se a metodologia de avaliação dos cursos de graduação é adequada para medir a sua qualidade. O relatório mostra que o mecanismo de atribuição de notas e seus conceitos, Conceito Enade e CPC, distorcem o diagnóstico relativo à qualidade/excelência dos cursos avaliados. Isso é ocasionado pelo peso excessivo atribuído ao IDD e por sua forma de cálculo. Além disso, verificamos que as ponderações utilizadas para cálculo da nota contínua do CPC, assim como os demais aspectos desse conceito, precisam de fundamentos teórico-metodológicos que as embasem.

Diante do exposto, notamos que os indicadores são uma fragilidade do sistema de avaliação da educação superior, em vigência, e podem comprometer os objetivos a que se propõem, como aferir a qualidade dos cursos e IES. Esse é um fenômeno contraditório, pois a legislação não consegue articular, na prática, a relação que está posta entre qualidade, avaliação e regulação. Além do mais, o relatório da auditoria feita pelo TCU questiona quais foram os estudos técnicos que embasaram a criação do CPC. No entanto, o Inep só apresentou notas técnicas que explicavam a forma como o indicador é calculado em cada período e um estudo sobre ele. Tal fato, talvez, possa ser explicado pelo que já apontamos na introdução da tese, a saber, que a inserção de indicadores na política de avaliação foi algo arbitrário, feito por intermédio de Portarias, com o objetivo de auxiliar os processos regulatórios.

⁴⁸ Portaria retificada pelo Diário Oficial da União nº 246, em 26 de dezembro de 2017, alterada pela Portaria Normativa nº 741, de 02 de agosto de 2018, republicada no Diário Oficial da União nº 170, em 03 de setembro de 2018.

⁴⁹ O Acórdão nº 1175/2018 pode ser consultado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), por meio do número 23036.003822/2018-78.

O relatório também indaga se a sistemática de avaliação de cursos por meio do conjunto de indicadores disponíveis era adequada à regulação e às políticas de expansão, como Fies, Prouni, entre outras. O documento revela que diferentemente do CPC, o CC não possui na sua métrica nenhuma variável relativa ao desempenho dos estudantes. Como os dois indicadores são utilizados para avaliar os cursos e também para os processos de reconhecimento e renovação, havendo casos em que um curso pode ter um conceito CC sem ter o CPC, concluiu-se pela necessidade de propor a alteração da métrica do CC para que inclua essa dimensão, de modo a atender à Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996a) quanto a esse ponto.

Os questionamentos em relação à política de avaliação concentram-se em seus indicadores, que se demonstram frágeis e não conseguem captar a complexidade do ensino superior brasileiro, falhando assim no cumprimento dos seus objetivos. A tensão regulação e avaliação é evidente, pois a primeira tem se agigantado e deixado a segunda em uma penumbra.

2.4.1 Indicadores: qualidade *versus* regulação

De acordo com Oliveira (2011), a proposta do Sinaes vem para aprimorar os processos acadêmicos desenvolvidos nas IES do País, de forma a buscar a melhoria da qualidade do ensino para a formação de profissionais preparados para o mercado de trabalho. Assim, a autora menciona que os indicadores de qualidade são um caminho para qualificar os cursos de graduação, os processos acadêmicos e as instituições. E é partindo dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior que discutimos o conceito de qualidade na tese, uma vez que eles propõem a si mesmos medir a qualidade e também são instrumentos da regulação.

Discutir a qualidade não é uma tarefa fácil, uma vez que o termo apresenta uma polissemia de conceitos que precisam ser analisados. Para Morosini *et al.* (2016), nas reflexões sobre a educação superior, quando se fala em qualidade parece que não é necessário inserir um complemento, pois o termo já remete a algo que aponta para o melhor, para o máximo. O termo, por si só, já apresenta uma conotação positiva, assim, as instituições dizem ter qualidade, independentemente das ações que praticam para detê-la e garanti-la.

Devido à polissemia do conceito, não é possível falar de qualidade e imaginarmos uma definição comum para o termo. Como as autoras discorrem, a qualidade está vinculada às pessoas, aos objetos e às ações que são tomadas. Quando falamos de qualidade estamos atribuindo um valor, que por sua vez está ligado a uma experiência positiva. Não relacionamos qualidade a aspectos que não nos contemplam, que não atendem aos padrões pré-estabelecidos.

Esses padrões são elencados com base em elementos que consideramos positivos e que almejamos alcançar.

Desse modo, para a discussão da qualidade é preciso fazer uma delimitação do contexto em que o termo é estudado. Essa ação não empobrece o conceito e também não impede que possamos recorrer a aspectos que nos auxiliam a compreender a qualidade. Ao optarmos por demarcá-la, não estamos desconsiderando o movimento dos fenômenos e a totalidade, pois acreditamos que “o homem não busca apenas uma compreensão particular do real, mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente um processo particular com outros processos e, enfim coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla.” (CURY, 1989, p. 27). Com base nessa explicação, a intenção é debater a qualidade partindo dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, o que não impossibilita que conceitos externos a essa política sejam analisados, de modo a favorecer a compreensão do tema. Assim, julgamos necessário abordar a qualidade na educação superior no âmbito internacional, para que tivéssemos conhecimento de como o tema tem se desenvolvido fora do País.

Para Bertolin (2011), o Brasil, como os demais países em desenvolvimento, apresenta grandes problemas socioeconômicos e a superação desses passa pela consolidação de um sistema de educação superior qualificado, estruturado e comprometido com os interesses da nação e da sociedade. A avaliação e o acompanhamento do desempenho de sistemas nacionais de educação superior têm sido realizados por meio de indicadores elaborados por governos ou organismos multilaterais internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Todavia, a discussão promovida nessa tese revela que o crescimento da educação superior no Brasil, sobretudo na década de 1990, esteve atrelado a questões econômicas, em que se privilegiou o setor privado, em detrimento do público, sobretudo. Assim, a demanda social acaba subsumida aos interesses dos grandes empresários que veem na educação uma fonte de lucro. A preocupação com uma educação de qualidade, em um cenário de expansão via setor privado, pode não ser encarada como uma prioridade imediata. Dessa forma, o Estado cria mecanismos para avaliar, regular e punir as IES que não têm cumprido com a sua responsabilidade. Nesse contexto, averiguamos que os indicadores se tornam uma excelente alternativa para que o Estado cumpra o seu papel de agente fiscalizador.

Em contrapartida, Bertolin (2011) destaca que até meados da década de 1960 havia uma ausência de conceitos e metodologias para a construção dos indicadores. Após um período de esquecimento, ressurgiu na década de 1990 o interesse pelos indicadores econômicos, sociais e

gerenciais, que passaram a ser utilizados em esfera nacional e supranacional. Em relação à educação, a ampliação do conjunto de indicadores têm sido um dos modelos mais relevantes e empregados na investigação e na análise do desenvolvimento, do desempenho e da qualidade dos sistemas nacionais de educação. Para o autor, importantes organismos internacionais operam sistemas de indicadores com o objetivo de avaliar a educação superior dos países, destacando-se os sistemas de indicadores da OCDE e da Unesco. A primeira tem usado indicadores que tratam dos aspectos do contexto geral, do acesso, da participação e da progressão, dos gastos e dos retornos e o nível da internacionalização; a segunda conta com áreas e subcategorias que versam sobre indicadores que abordam as políticas de financiamento, de participação, acesso e retenção, de resultados econômicos e sociais.

Bertolin (2011) aponta que estudos defendem a ideia de que os indicadores devem ser criados de acordo com a realidade de cada país. Diante disso, alguns já organizaram seus próprios sistemas de indicadores, a exemplo de Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido.

O fato de que se deve observar a realidade dos países, antes da definição dos indicadores é algo de extrema relevância. Devemos considerar a historicidade das políticas da educação superior de cada país, pois é a partir delas que é possível refletir sobre a atual configuração dos sistemas de avaliação, examinando as suas particularidades. No Brasil, os indicadores do Sinaes têm gerado bastante polêmica, pois não visam apenas a mensuração da qualidade, são utilizados também para fins regulatórios, como discutido na tese. Além do mais, com a inclusão dos indicadores, o sistema tornou-se complexo e de difícil entendimento, até mesmo para aqueles que participam diretamente das avaliações, como professores e estudantes.

Fasti (2015) comparou os sistemas de avaliação da Espanha, Inglaterra, Estados Unidos e México com o do Brasil e constatou que os critérios de avaliação empregados são semelhantes. Porém, há diferenças entre eles, e uma delas é a característica de *rankings*, muito presente no Sinaes, mas que não é encontrada nos países citados.

O autor também apontou as especificidades de cada sistema, ressaltando as suas características. No norte americano, o credenciamento de instituições é descentralizado e especializado por áreas de conhecimento. No Reino Unido, a avaliação é coordenada pelo Estado, respeitando-se a autonomia de cada instituição, diferentemente do que acontece nos Estados Unidos. A similaridade da avaliação entre esses dois países está no fato de que a IES é avaliada externamente de acordo com dimensões que encontram correspondência em um processo de avaliação interna, pela qualidade continuada. Na Espanha, o sistema está organizado em diversos programas de apoio ao desenvolvimento institucional e da qualidade

continuada. Diferente dos demais países, a avaliação está centrada no curso e não na instituição. No México, o sistema de avaliação é misto: existe uma avaliação obrigatória para as instituições públicas e voluntária para as IES privadas.

Ao comparar os sistemas de avaliação dos países mencionados com o do Brasil, Fasti (2015) indica que na estrutura do Sinaes estão presentes elementos da acreditação que também são praticados pelos outros sistemas, no entanto, a avaliação externa e o Enade têm se sobressaído em relação à avaliação interna. Observamos que esse destaque dado às referidas avaliações privilegia os *rankings* e faz com que os indicadores sejam utilizados também com fins regulatórios, em detrimento da mensuração do que vem a ser a qualidade na educação superior.

Um dos fatores que torna a avaliação da educação superior polêmica no Brasil é a existência de uma tensão entre qualidade e regulação no Sinaes. Porém, é importante elucidar de que maneira a avaliação da qualidade foi se configurando. No que diz respeito à avaliação da qualidade, Leite (2006) a denomina como

[...] um atributo ou conjunto de atributos dos objetivos, dos serviços e das relações que existem no seio das instituições das sociedades modernas e que, segundo a percepção dos cidadãos, satisfazem as suas expectativas razoáveis tornando-as dignas de confiança. A expressão avaliação da qualidade conota que algo distingue um bem ou serviço dos demais que o mercado oferece para satisfazer as mesmas ou análogas necessidades; designa um processo que avalia a qualidade das atividades específicas desenvolvidas por uma instituição educacional. (p. 468).

A explicação da relação entre avaliação e qualidade é um tanto complexa, pois a partir do momento em que se pressupõe que uma instituição tem respaldo legal e técnico de avaliar a qualidade de outras organizações, todo documento emitido por essa instituição avaliadora possui um valor não só para quem foi avaliado, mas também para sociedade. A sociedade encontra amparo nessa avaliação para utilizá-la das mais diversas formas. Para a autora, quando associamos o conceito de qualidade ao de avaliação temos uma discussão intensa, porque a definição depende de quem faz a avaliação e do contexto em que ela é realizada. No que tange à educação superior, notamos que a qualidade estabelece uma relação com alto grau de exigência acadêmica aos aspectos pedagógicos ou a referências para se conseguir bons empregos no mercado de trabalho, ou até mesmo para que as famílias possam escolher as instituições que desejam. Diante de tantos aspectos, há o reconhecimento de que a qualidade pode ter um significado diferente para pessoas diferentes, reportando-se a processos ou resultados. Isso posto, conclui-se não ser possível falar de qualidade, mas de qualidades.

Por meio das avaliações, o Inep fornece subsídios para as instituições, para o poder público e para a sociedade, os quais podem ser utilizados por esses sujeitos, das mais distintas formas, ou até mesmo ter os seus resultados ignorados. O fato é que, a partir do momento em que são criados indicadores de qualidade, o instituto assume a responsabilidade de aferir quantitativamente a qualidade dos cursos e das instituições. Assim, as IES e cursos que são bem avaliados devem ter um diferencial em relação àqueles que obtiveram um desempenho insatisfatório. Afinal, é isso que se espera quando dizemos que um curso tem qualidade; almeja-se que ele atenda satisfatoriamente um número de pré-requisitos que foram elencados como sinônimos de qualidade.

No que se refere à avaliação da qualidade da educação, Leite (2006) destaca que o termo é utilizado com pelo menos duas conotações. A primeira diz respeito à possibilidade de um sistema de avaliação que atenda às demandas do mundo produtivo. A segunda é o desenvolvimento de uma cultura de avaliação crítica e capaz de possibilitar uma condição emancipatória de educação. Ao aprofundar o tema, a autora ressalta que a avaliação da qualidade pode ser classificada em três modalidades.

Avaliação da Qualidade Isomórfica da Educação, conceito de avaliação referido à critério(s) estandardizado(s) com tendência a considerar um modelo único de qualidade.

Avaliação da Qualidade da Diversidade da Educação: conceito multidimensional de avaliação que envolve todas as funções e atividades da instituição: ensino, programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, ambiente acadêmico em geral.

Avaliação da Qualidade Social ou da Equidade da Educação: conceito de avaliação ligado à noção de democracia e conseqüentemente à noção de cidadania e à concepção de educação por inteiro. (p. 468).

A implantação de uma cultura de avaliação não ocorre de maneira repentina; é preciso que as pessoas conheçam a avaliação e vejam sentido nela. Para tanto, é imprescindível que as políticas relacionadas ao processo avaliativo contem com a maior participação de sujeitos possíveis. Quando a avaliação não passa por um processo de diálogo com os indivíduos que por ela serão afetados, ela não tem legitimidade, o que aumenta as chances de retaliações e boicotes.

Ao analisar as duas conotações da avaliação da educação, constatamos que ela se dá em um contexto contraditório, pois pode ser utilizada para fins distintos, uma vez que depende dos objetivos que se quer atingir. Dessa forma, a avaliação pode servir para atender o mercado, ou pode ser usada para possibilitar uma educação emancipatória. Não é razoável dizer que uma política de avaliação da educação carregue apenas uma dessas conotações, pois as instituições

ou a própria sociedade pode se apropriar dos resultados e aproveitá-los para fins mercadológicos ou para promover mudanças na educação.

No que diz respeito à classificação da qualidade da avaliação, percebemos que há diferenças não só na sua configuração, mas sobretudo em seus objetivos. Assim, a avaliação permite múltiplos olhares; basta definir o que se deseja a partir dos instrumentos de avaliação. Ao analisar a política do Sinaes, podemos dizer que ela é isomórfica e da equidade da educação. A primeira é justificada em razão dos indicadores, pois eles possibilitam a comparação de instituições de mesma organização acadêmica, mas também faz com que IES de organizações acadêmicas distintas também sejam comparadas por meio dos resultados que são gerados. Essa não é uma conduta desejável, porque acreditamos que os resultados devem ser utilizados para que as IES possam rever os seus processos, todavia, a mídia faz o *ranking* das IES e dos cursos, o que gera uma disputa de egos. Já em relação à segunda, a proposta inicial do Sinaes era a de que o sistema de avaliação pudesse verificar várias dimensões na educação superior, não obstante, essa ideia foi sendo modificada ao longo dos anos, principalmente com a criação dos indicadores, o que acaba reduzindo a importância da autoavaliação, por exemplo.

De acordo com Stadtlober e Morosini (2011), na educação superior o ensino foi se configurando com diferentes tipos de propostas de avaliação da qualidade, pois sempre esteve sob o olhar atento dos órgãos executivos e normativos do País, como MEC/Secretaria de Educação Superior (SESu), CNE e Capes. As autoras complementam que a busca pela qualidade é uma realidade na nossa sociedade, processo iniciado em boa parte do mundo no final dos anos 1980 e atingiu seu ápice na década de 1990 no Brasil. A qualidade também passou a ser fortemente cobrada em todos os serviços e bens, seja na área pública ou privada.

Para Morosini *et al.* (2016) não há dúvidas de que o conceito de qualidade sofre o impacto da regulação decorrente de políticas educacionais e da representação da sociedade, com destaque àquilo que se manifesta nos meios de comunicação. Podemos dizer que a qualidade, devido à sua polissemia, é influenciada não só pelas políticas educacionais, mas também pela propaganda que é feita pela mídia.

A busca pela qualidade tem se tornado cada vez mais incessante, pois algumas instituições querem atingir um parâmetro que, muitas vezes, não se sabe em que foi definido e para que serve. O discurso genérico da qualidade ocupa os espaços, sem que aqueles que a perseguem tenham clareza do que se trata. Exemplo disso é que nos indicadores do Sinaes, como CPC e IGC, cursos e IES com notas inferiores a três são insatisfatórios, todavia, não há qualquer documento que informe o que significa cada número na escala de um a cinco dos indicadores. Assim, sabe-se que um e dois são conceitos insatisfatórios, mas não é possível

dizer quais são as características de um curso que é cinco, que por ser o maior número na escala seria um curso de referência.

A complexidade do sistema avaliativo não está restrita apenas à falta de conhecimento sobre os indicadores de qualidade, mas também se estende à compreensão dos resultados das avaliações, pois

[...] embora a gente saiba o objetivo formal do Enade, o que de fato ele espera das instituições? [...] O que se busca com isso? [...] Você tem umas estrelinhas, as estrelinhas que você busca, mas isso quer dizer o quê? Sem as estrelinhas também a gente é ruim, e com as estrelinhas é bom. Mas isso quer dizer o que para os [estudantes]? Para instituição? Que tipo de avaliação é essa? (PD2, informação verbal).

De acordo com o relato do docente, apesar da falta de clareza sobre o que é qualidade na educação superior, sobretudo quando os indicadores estão envolvidos, os diversos sujeitos da sociedade a exigem. Nesse contexto, podemos afirmar que não estão claros os parâmetros que definem a qualidade na política de avaliação vigente, e nem como os resultados das avaliações, que são insumos dos indicadores, são utilizados. Percebe-se uma contradição no sistema, pois um dos docentes, apesar de trabalhar em prol da avaliação do Estado, de preparar os estudantes para o Enade, de ser avaliado, por meio da produção de dados do censo, que auxiliará na composição do CPC, desconhece os objetivos reais do Enade e, conseqüentemente, de todo o sistema. Nesse caso, a avaliação torna-se sem sentido, pois o professor atua em um sistema de produção, em que ele só enxerga uma parte do processo. Em âmbito geral, os sujeitos relacionados à política ignoram o que é feito com os resultados e quais os reais objetivos da avaliação, o que lhes causa um certo desconforto.

Porém, independentemente da presença dos indicadores no Sinaes, na Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a), em seu artigo 1º, § 1º, consta que uma das finalidades do sistema é orientar a expansão da oferta da educação superior. Logo, a expansão desse nível educacional, segundo a lei, deve ser orientada pelas avaliações contidas no sistema. A mesma legislação garante que os resultados da avaliação constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de IES, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

De acordo com a Nota Técnica nº 13/2017 (BRASIL; MEC; SERES, 2017b), a oferta de um curso superior está condicionada à emissão prévia de ato autorizativo por parte do MEC. Os atos autorizativos emitidos por esse Ministério são, em ordem cronológica: autorização,

reconhecimento e renovação de reconhecimento. “Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados no âmbito da educação superior”. (BRASIL, 2017b).

Ante os fatos apontados, uma IES regularmente credenciada ou uma entidade em fase de credenciamento, deverá, respeitadas as prerrogativas de autonomia das universidades e dos centros universitários, solicitar ao MEC a autorização para funcionamento de seus cursos. Quando o ato de autorização é publicado, o curso poderá ser regularmente ofertado. No período que compreende entre 50% e 75% do prazo previsto para integralização da carga horária do curso, a IES deve protocolar pedido de reconhecimento. Após as fases reportadas, o curso passará por renovações periódicas de reconhecimento.

Ainda segundo a referida nota técnica, com o advento do Sinaes, a renovação de reconhecimento dos cursos passou a ser vinculada a um ciclo avaliativo, que tem como referência as avaliações trienais do Enade. Desse modo, as avaliações do ciclo avaliativo são orientadas pelos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, sendo o CPC o indicador de qualidade dos cursos. Uma vez que o CPC é calculado e divulgado, compete ao MEC, órgão regulador do sistema federal de ensino, dar as consequências previstas na legislação educacional para tal indicador.

O documento mostra de forma clara a relação existente entre a avaliação e a regulação. A primeira é responsável por subsidiar os processos ligados à segunda. A vinculação é feita pelos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, que norteiam as ações do agente regulador. Todavia, esse vínculo não é tão simples quanto descrito no documento, pois é permeado por tensões que emanam dos sujeitos envolvidos nos processos, sobretudo daqueles ligados às IES.

Para Fernandes e Sousa (2017), a execução do Sinaes ocorre por intermédio de dois grupos de atores, pertencentes ao Estado avaliador ou ao Estado regulador. No primeiro caso, tem-se a Conaes, e a Daes, que é uma diretoria do Inep. No segundo, há o CNE, como órgão decisor, e a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) que atuou como órgão de instrução até 2011 e depois a Secretaria de Regulação da Educação Superior (Seres/MEC), também órgão de instrução. Para atuar na regulação do Sinaes, esta foi criada em 2011, por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), para absorver as competências antes da SESu, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec) e da extinta Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação. A Seres é a unidade do MEC responsável pela regulação e supervisão de IES públicas e privadas, pertencentes ao sistema federal de educação superior; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação *lato sensu*, todos na modalidade

presencial ou a distância. A Secretaria também é encarregada da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (Cebas-Educação). Suas competências são definidas pelo Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017 (BRASIL, 2017a), por meio do qual verificamos que a partir dos subsídios fornecidos pelas avaliações do Sinaes, a referida Secretaria tem, entre as suas funções, atuar na autorização, credenciamento e credenciamento dos cursos de graduação, além de fazer a supervisão das IES e cursos, tendo em vista o cumprimento da legislação e a indução da melhoria dos padrões de qualidade.

Porém, é preciso questionar até que ponto a Seres tem conseguido extrapolar esse papel de supervisão e regulação e atuado de forma a induzir a melhoria da qualidade. Tal ponto deve ser problematizado, uma vez que em virtude do acentuado número de instituições e cursos de graduação no País, a secretaria mencionada tem uma demanda considerável de atos autorizativos. No ano de 2017, houve um registro de 12.434 atos de regulação, dos quais 6.697 eram referentes à renovação de reconhecimento de cursos presenciais e 188 de cursos a distância. Em menor número ficou o registro dos atos de supervisão, totalizando 350. (BRASIL; MEC, 2018e).

Conforme analisam Fernandes e Sousa (2017), após a criação dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, CPC e IGC, dois efeitos foram verificados: (i) a dispensa de avaliação na maioria dos processos regulatórios de cursos; e (ii) a morosidade processual nos processos de credenciamento das IES, protocolados a partir de 2007.

Considerando-se o uso do CPC como instrumento de regulação dos cursos, em 2011, na vigência do governo Dilma Rousseff, a Seres determinou a 136 cursos de Direito a redução de 10.912 vagas de ingresso de estudantes, por vestibular ou outros processos seletivos. Os cursos apresentaram resultado insuficiente no CPC de 2009. A partir dessa notificação, as IES teriam prazo de até 30 dias para apresentar a sua defesa. Essa ação é a materialização da política regulatória, com base em um indicador de qualidade. A qualidade insatisfatória do curso foi atestada pelo CPC, o que fez com que a Seres tomasse uma medida cautelar, com a intenção de frear o crescimento dessas instituições, até que elas sanassem os problemas identificados.

Apesar de os indicadores auxiliarem nos processos de regulação, principalmente no que diz respeito à dispensa de avaliação, o que reduz o número de instituições a serem submetidas à avaliação externa, a Seres acumula uma quantidade significativa de documentos de IES que aguardam o atendimento de seus pedidos de credenciamentos. Tem-se, desse modo, uma contradição na condução da regulação da educação superior, uma vez que mesmo com a implantação de indicadores que, em tese, resolveriam o acúmulo de processos na Seres, constatamos que o problema ainda não foi solucionado. Com efeito, a criação de uma secretaria

responsável pelos atos de regulação e supervisão tem um protagonismo em um sistema de avaliação que fortalece cada vez mais essa categoria em detrimento de outros processos avaliativos, como defendido anteriormente.

A despeito de toda discussão sobre a regulação até aqui realizada, reconhecemos que é necessário um esclarecimento sobre a origem do termo. O debate a seguir revela o esforço empregado no entendimento e na sistematização da regulação, a partir da materialidade dos fatos e do movimento engendrado na sociedade, sem perder de vista o contexto das políticas educacionais vinculadas à avaliação da educação superior.

2.5 Discussão conceitual sobre regulação na educação superior

A relação qualidade e regulação precisa ser aprofundada nesta parte da tese, uma vez que, como apresentando na introdução, o objetivo da pesquisa é investigar de que forma a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sinaes nos cursos de Direito do Distrito Federal avaliados pelo Enade no ciclo de 2015. Para tanto, faremos uma reflexão conceitual sobre a regulação.

Na visão de Boyer (1990), é difícil estabelecer uma cronologia da regulação, mas é preciso destacar alguns pontos para que se possa perceber quais são as linhas de fraqueza e de força que permeiam as análises sobre o tema. O primeiro elemento ressaltado pelo autor está conectado às origens do termo. Ele informa que Destanne de Bernis⁵⁰ foi um dos primeiros teóricos a inserir essa expressão nas pesquisas em ciências sociais, sendo caracterizada como uma utilização de elementos da teoria sistemática para uma reatualização da análise marxista.

Assim, verificamos que a discussão sobre a regulação é complexa em virtude do contexto histórico em que surge. A transposição do debate para outros campos não pode estar desvinculada do meio em que o termo é utilizado, no caso, o econômico. Todavia, é preciso ter cuidado ao fazer análises referentes a outras áreas de estudo, como a educação, por exemplo, pois os equívocos conceituais podem gerar interpretações duvidosas e até mesmo errôneas.

⁵⁰ De acordo com Reverchon (2011), Gérard Destanne de Bernis (1928- 2010) foi um economista e acadêmico de Grenoble, especialista em questões de desenvolvimento, e a principal inspiração para o programa econômico criado pela Argélia independente, entre 1965 e 1975. A partir de 1980, ele começou a defender o regulacionismo na análise do funcionamento do capitalismo mundial.

Nesse sentido, Boyer (1990) destaca que era de se esperar que um termo tão sedutor e generalizante pudesse cair em uma banalização, uma vez que a utilização da regulação pode abarcar três sentidos que são completamente distintos, senão opostos:

- a regulação como conceito transversal à *teoria dos sistemas*, à biologia, à termodinâmica, e base possível para uma teoria da auto-organização, como foi definida no colóquio de Cerisy. No momento, as relações ainda analógicas e, portanto, um pouco superficiais;
- a regulação como intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas. A nível macroeconômico, temos uma *política keynesiana de estabilização* e, a nível setorial, a multiplicação das regulamentações. Por que não utilizar então esses dois termos, bem mais precisos e desprovidos de ambiguidade?
- a regulação como *conjunção dos mecanismos* que promovem a *reprodução geral*, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes. Esta obra trata apenas desta última noção: apesar das diferenças, este é o ponto central comum às diversas correntes que reivindicam a regulação. (p. 45, grifos do autor).

De maneira semelhante ao que ocorre com a qualidade, também há uma polissemia de conceitos em relação à regulação que partem de pressupostos distintos os quais podem ou não convergir. Essa multiplicidade de definições deriva da dificuldade em se reunir em um só conceito a quantidade de informações que abrangem o termo. Logo, verificamos que a discussão sobre o assunto perpassa arenas distintas, materializando-se na teoria de sistemas, na intervenção do Estado e até mesmo em um conjunto de mecanismos.

De acordo com Conceição (1987), houve uma busca pela compreensão e sistematização científica em torno da crise econômica, que teve início nos anos 1970 e desafiou o conhecimento de economistas. A busca por novos conceitos que possibilitassem a compreensão da crise dentro da própria dinâmica de reprodução capitalista teve êxito em países como França, Alemanha e Estados Unidos. Nesse sentido, os economistas de tradição marxista criaram descrições diferentes para explicar a crise, mas que expressavam fenômenos semelhantes.

Para Boyer (1990), as análises da regulação inscreveram-se em um panorama que buscava inspiração teórica na tradição marxista e utilizava-se de referências keynesianas⁵¹ e de trabalhos de história econômica para renovar os questionamentos dos institucionalistas e propor uma construção teórica original. Nesse contexto, o autor pondera que a obra marxista representa um valioso ponto de partida para as ciências sociais, uma vez que é por meio das relações sociais

⁵¹ De acordo com Opuszka e Fráguas (2012), Keynes é um dos autores mais importantes do século XX. Sua teoria tem início na defesa da necessidade imperiosa da esfera pública, colocando o Estado dentro da Economia a partir da análise do mercado de trabalho.

que podemos dar início a uma análise das sociedades, sem correr o risco de cair em um individualismo metodológico.

Assim, o autor reconhece que “para os regulacionistas, o ponto de partida é o impacto de uma série de relações sociais (mercantil e/ou salarial) sobre as regularidades econômicas. Entretanto, é difícil conceber uma teoria pura... mesmo sendo ela marxista”. (BOYER, 1990, p.35). Historicamente, as pesquisas sobre a regulação têm início em uma concepção holística dos vínculos sociais, sem negar a necessidade de evidenciar as mediações que determinam os comportamentos coletivos e individuais. Podemos analisar que as investigações acerca da regulação buscam inspiração no marxismo para compreenderem melhor esse conceito e como ele reverbera na economia. Para tanto, tem como ponto de partida a discussão sobre as relações sociais. É a partir dessas relações que se pode entender os fatores que impactam o setor econômico. Dessa maneira, Marx e Engels (1999) afirmam que “indivíduos determinados, que como produtores atuam de um modo também determinado, estabelecem entre si, relações sociais e políticas determinadas.” (p. 35).

O modo de produção da vida material é o que determina as relações na sociedade. Ao assumirmos essa máxima para a compreensão dos fenômenos, tendo em vista a historicidade dos fatos, reconhecemos que todas as discussões acerca do indivíduo perpassam a sua vida material e o modo como ela impacta nos mais diversos tipos de relações estabelecidas. Em relação a essa premissa, partimos da ideia de que só é possível compreender a forma como o curso de Direito se instaurou e se consolidou no País a partir dos acontecimentos de cada época. Além do mais, constatamos que as categorias *a priori* elencadas na tese, avaliação, qualidade, regulação, expansão e perfil do estudante, também são elementos que compõem o histórico do curso e não podem ser compreendidas de forma separada. No que tange à regulação, devemos buscar a literatura especializada para conhecer como o termo foi utilizado nesse campo, para depois debater sobre a sua inserção na educação superior.

O conceito de regulação está relacionado à crise econômica que assolou os países de economia capitalista na década de 1970. É relevante conhecer os aspectos que colaboraram para a eclosão da crise, porém, faz-se necessário que se entenda de que modo o sistema, mesmo diante da crise, conseguiu se harmonizar e continuar funcionando. É a partir dessa vertente que compreenderemos, de forma mais ampla, o papel da regulação.

Conceição (1987) menciona que a noção sobre crise e regulação foi criada com a intenção de elucidar os momentos de retração e prosperidade na atividade econômica do modo de produção capitalista.

Nesse contexto, a crise é entendida como um momento não só de queda no produto total da economia, mas também de ruptura na estrutura social, institucional e política que deu sustentação à acumulação até sua eclosão. Dessa forma, o que se procura desvendar não são apenas as razões que levam o sistema à crise – e nisso a contribuição das diversas escolas econômicas é valiosa –, mas como ele é capaz de funcionar, e de forma harmônica, expansiva e duradoura. (p. 156).

Para o autor, crise e regulação são dois momentos que se sucedem após a ruptura de um padrão de reprodução e acumulação do capital, que passa a requerer novos mecanismos de regulação para que então o sistema volte a crescer. Desse modo, um sistema se apresenta de maneira estável até que algumas intercorrências em seu funcionamento culminem em uma crise. Esse colapso, que pode ser gerado por fatores diversos, precisa ser contornado de alguma forma para que se tenha outro delineamento das ações e o sistema continue a funcionar e a expandir. Não obstante, para intervir na crise, demanda-se um novo modelo de regulação, que

[...] corresponde ao rearranjo da estrutura social de forma a adequá-la às exigências do regime de acumulação a fim de que o sistema possa efetivamente se reproduzir. Se um e outro não estiverem harmonizados, não há possibilidade de o sistema produtivo se reproduzir de maneira estável. (CONCEIÇÃO, 1987, p. 159).

A regulação supõe a reorganização do sistema para que esse possa continuar funcionando adequadamente de forma a se expandir e atender às exigências da economia capitalista. Para tanto, o regime de acumulação deve estar em consonância com o modelo de regulação adotado. Esses formam um par dialético que em meio à crise, diante das contradições postas, devem se articular de forma a dar continuidade aos processos inerentes ao modo de produção capitalista.

De acordo com Boyer (1990), as análises em termos de regulação também dedicam atenção às formas que as relações sociais fundamentais assumem em um certo momento histórico, em uma determinada sociedade. Dessa maneira, o autor conclui que somos levados a procurar por modos de regulação distintos em oposição às concepções estruturalistas e marxistas de reprodução e, principalmente, à noção de equilíbrio geral. O autor considera que

[...] a crise atual não poderia ser diminuída a um equilíbrio de subemprego (definição keynesiana habitual), nem à espera de um próximo esgotamento de todo o sistema (versão catastrófica da visão marxista) e, muito menos, a um ciclo de certo modo atípico dos negócios (metodologia de Mitchell/Nber, ainda em vigor junto aos conjunturalistas americanos). A crise aparece, fundamentalmente, quando se atinge os limites e aumentam as contradições no interior do modo de regulação precedente. Uma tarefa específica apresenta-

se ao economista: caracterizar com exatidão as razões que explicam esta sucessão de diferentes fases de expansão e de flutuações conjunturais moderadas e depois de estagnação e de instabilidade. (p. 37).

Nesse contexto, percebemos que quando há o esgotamento de um modelo de regulação tem-se a crise, que não se instaura de forma repentina; existe um processo, permeado por contradições, em que os problemas vão se desencadeando e o modelo proposto não consegue dar respostas que auxiliem na resolução do problema. Não estamos afirmando que as contradições são as causas da crise de um modelo de regulação, uma vez que elas estão presentes em qualquer tipo de relação social, pois a própria vida material é contraditória. O estabelecimento de um novo modelo de regulação está pautado em descobrir os fatores que desencadearam a crise, partindo assim da materialidade dos fenômenos para então traçar um novo modelo, que, por ora, possa atender às necessidades do setor econômico.

Para Oliveira (2005), embora o termo regulação seja bastante utilizado como conceito no âmbito da economia e da sociologia, ele começa a vulgarizar-se com o início da privatização de empresas públicas. As privatizações tiveram início com as reformas de Estado implementadas nas últimas duas décadas do século XX e de maneira mais eficaz na vigência do governo de FHC, em seus dois mandatos. A autora destaca que o debate sobre regulação no Brasil avança em direção a vários setores, englobando aquele que vai desde a regulação da energia até serviços referentes à imprensa. Todavia, constatamos que em relação ao setor educacional, a discussão ainda se encontra restrita aos meios acadêmicos.

De acordo com Maroy (2008), a regulação no sistema educativo, como nos outros campos sociais, é feita por meio do cruzamento de várias fontes. A regulação é essencialmente institucional e política. Vários arranjos institucionais definidos, promovidos ou autorizados pelo Estado, são modos de regulação que contribuem para coordenar e orientar a ação de estabelecimentos, de profissionais e de famílias no sistema educativo, para a distribuição de recursos. O autor conclui que a regulação institucional se refere aos modos de orientação e controle de sujeitos que são institucionalizados por intermédio de dispositivos materiais, legais e técnicos derivados de uma ação pública e estatal. Em consequência, pode-se dizer que a ação do Estado culmina na elaboração de leis e documentos, que concedem poder a determinadas autoridades, configurando-se como uma forma de regulação. A materialização da regulação institucional se dá mediante atos realizados pelo Estado.

No que se refere à regulação no meio educacional, Barroso (2005) discute que a reforma e a reestruturação do Estado, sobretudo a partir dos anos 1980, são temas centrais nos debates políticos em diversos países. Esse é um assunto que está na origem de medidas políticas e

legislativas e que afetaram a administração pública e, por consequência, a educação. Para o autor, na educação são promovidas, discutidas e aplicadas medidas políticas e administrativas que têm o intuito de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou substituir os poderes públicos por entidades privadas. As medidas são justificadas em função de critérios pautados na desburocratização, na modernização e até mesmo para o combate da ineficiência do Estado. Tendo em vista esse panorama, a difusão do termo regulação na educação está associada à intenção de consagrar outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. As referências quanto ao novo papel regulador do Estado são utilizadas para sinalizar as propostas de modernização da administração pública, diferindo das práticas tradicionais de controle burocrático. O autor menciona que a atual difusão, na educação, do termo regulação está associada ao objetivo de consagrar, de forma simbólica, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Desse modo, a regulação é classificada como “mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados [...]” (p. 727).

Já a regulamentação é o oposto da regulação, “centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados.” (BARROSO, 2005, p. 727). O autor define que a regulamentação é um caso particular da regulação, uma vez que as regras estão fixadas sob a forma de regulamentos e acabam por ter um valor em si mesmas, independentemente de seu uso.

Essa análise ressalta que a diferença entre regulação e regulamentação está pautada no modo como são tratados os processos e os resultados de uma determinada ação. A regulação é mais flexível nos processos e rígida na avaliação dos resultados, pois pretende analisar os critérios de eficiência e eficácia. Já a regulamentação é o inverso do proposto na regulação, pois há uma rigidez maior nos processos e uma flexibilização quanto à verificação de eficácia e eficiência dos resultados.

Em Portugal, como nos demais países europeus, a regulação do sistema educativo foi dominada durante grande parte do século XX pelo modelo burocrático-profissional. Barroso (2005) cita que esse modelo era uma combinação do componente burocrático, que privilegiava a racionalidade administrativa, no caso, a própria intervenção do Estado, com o componente profissional docente, que evidenciava a racionalidade pedagógica.

Verificamos, dessa forma, a junção de dois modelos de regulação, um que visava à regulação estatal, de cunho burocrático, e a outra que estava relacionada à regulação profissional, com foco na parte pedagógica. Houve a união de uma política macro, que envolvia o Estado, e de uma política micro, centrada nas relações da escola. O fato remete ao que foi

discutido no capítulo anterior da tese em relação ao Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854 (BRASIL, 1854), em que as faculdades eram parte da burocracia do Estado, mas encontravam-se em sua periferia e sua representação era feita por meio dos professores que possuíam maior autonomia do que aqueles que se encontravam no núcleo, no caso o imperador e o ministro do Império. Todavia, posteriormente, criou-se um sistema de relações que fez com que as atividades da periferia, desenvolvidas pelos professores, pudessem ser controladas pelo núcleo.

No que tange à discussão da regulação burocrática, Barroso (2013) cita que, mesmo com a aplicação uniforme dos mesmos processos normativos, na educação as influências dos movimentos pedagógicos e dos interesses profissionais dos professores possibilitaram a criação de espaços diferenciados, ainda que vistos como clandestinos. Ele diz que o crescimento dos sistemas educativos e o aumento da complexidade da sua organização tornaram ainda mais difícil a sua renovação e adaptação ao mundo atual. Os resultados obtidos ficaram aquém das expectativas; e a confiança de que o poder público pudesse resolver os problemas foi diminuindo. Ademais, a mundialização da economia e as instâncias supranacionais têm descaracterizado os modelos políticos que se encontram na origem do Estado.

As mudanças na sociedade reverberam no sistema educacional de maneira geral. O modelo de regulação empregado desde a década de 1980, mediante as mudanças de caráter econômico e político, acabou se esgotando. Os fatores que desencadearam as contradições não foram exclusivos do âmbito local, mas envolveram elementos de ordem mais ampla. Assim sendo, ao não encontrar mais respostas para os problemas apresentados, outro modelo de regulação foi proposto, o pós-burocrático, tendo em vista estabelecer um novo controle em âmbito educacional. Podemos dizer que, diante do exposto, tem-se um movimento dialético dos modelos de regulação, uma vez que a coexistência de lados contraditórios propiciou o surgimento de um novo modelo.

Para Barroso (2013), na regulação pós-burocrática, o principal objetivo é reformular o papel do Estado no que concerne à definição, à provisão e ao controle das políticas educativas. Essa mudança pode ocorrer de duas maneiras:

[...] nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controle sobre os processos e dispositivos de avaliação (Estado avaliador). (p. 18).

Constatamos que no modelo de regulação pós-burocrático, o papel do Estado deve ser redimensionado; por um lado ele tem o seu poder de atuação significativamente reduzido, uma vez que se trabalha com os princípios da descentralização; e de outro diminui o seu poder de intervenção, mas reforça o seu caráter de controle nos processos avaliativos. Observamos que em ambas as situações o papel do Estado é limitado, mas com objetivos distintos. Destacamos a segunda proposta no modelo de regulação pós-burocrático em que, apesar da atuação reduzida do Estado, maximiza-se o controle e a fiscalização frente às avaliações educacionais, o que remete ao que foi preconizado na gênese do Estado avaliador.

No que se refere aos cursos de Direito, a primeira tentativa de elaboração de uma política de regulação por parte do Estado deu-se ainda no Império, como discutido no capítulo anterior. Com o movimento expansionista do curso, o Estado perdeu espaço para o segmento privado, todavia, tentou manter o controle dessas instituições, por meio dos processos de equiparação e fiscalização. Desde a implantação do “Provão”, em 1995, a regulação do curso de Direito e dos demais tem sido feita por intermédio das avaliações, que fornecem subsídios para o Estado fazer o controle da qualidade. Verificamos que esses cursos evidenciaram uma expansão acentuada nos últimos anos, sobretudo no que diz respeito às matrículas em faculdades privadas. A possibilidade de o mercado regular a oferta de cursos e matrículas coloca em xeque os alicerces em que se constroem os referenciais de qualidade dos cursos de graduação.

De maneira geral, a autoavaliação institucional que deveria ter um papel central na política do Sinaes, acabou perdendo espaço para o Enade e também para a avaliação de cursos, que subsidiam a regulação. Para Sousa (2018), a autoavaliação pode se configurar como instrumento de gestão pedagógica, considerando o uso dos seus resultados, em relação ao trabalho que as IES desenvolvem. No entanto, esse componente tem se resumido à postagem dos relatórios de autoavaliação pelas instituições para cumprir as demandas do ciclo avaliativo, sem que haja um retorno do Estado.

2.6 Materialização da regulação no curso de Direito

A regulação exerce uma influência muito grande sobre a avaliação da educação superior. Para essa discussão é importante resgatar os conceitos que Barroso (2004) traz sobre regulação. O autor analisa a existência de quatro níveis da regulação: i) a regulação transnacional, que é originária dos países centrais, e compõe um sistema de dependências do qual fazem parte os países semiperiféricos e periféricos, que estão sob diferentes tipos de constrangimentos estruturais, como os econômicos, oriundos do processo de globalização; ii) a regulação

nacional, resultante da sobreposição de diferentes lógicas durante a definição de políticas, reforçando o caráter ambíguo desse tipo de regulação; iii) a microrregulação local, na qual há uma série de negociações entre vários sujeitos com o objetivo de fazer ajustes locais nas normas da regulação nacional; e iv) a metarregulação, em que a regulação do sistema educativo é resultado de um complexo sistema de coordenações, com diferentes níveis, finalidades, processos e autores, que interagem de modo imprevisível e de acordo com racionalidades lógicas, interesses e estratégias distintos.

Além de a oferta dos cursos ser uma das preocupações das IES, a qualidade ocupa um lugar de destaque. Considerando que são avaliadas pelo Sinaes, instituições privadas e públicas federais podem ser questionadas pela sociedade civil quanto à qualidade de seus cursos, pois são reguladas pelo Estado por meio das avaliações realizadas por esse sistema. Inferimos que o problema em questão é o fato de, ao não se ter instrumentos que balizam essa expansão do número de matrículas, correr-se o risco do aumento de estudantes em cursos de má qualidade. Essa afirmação pode ser feita levando-se em consideração que a educação superior também está subordinada à lógica de mercado, sobretudo nas IES privadas. As instituições abrem e fecham cursos impulsionadas pelas demandas de mercado, uma vez que também visam ao lucro e à ampliação de seus serviços.

Tendo em vista a expansão da educação superior, Tavares *et al.* (2014) apontam que ela foi capitaneada pelo setor privado mercantil, seguiu lógica e dinâmica próprias, sem significativa interferência dos processos avaliativos, ainda que submetida à ânsia legiferante do Estado. Assim, a avaliação mostrou-se desconectada da expansão: o vínculo, se existe, é entre regulação e expansão. A regulação acaba exercendo uma maior influência na expansão em virtude de critérios que devem ser atendidos para a concessão de maior número de vagas nas IES.

Quanto à regulação, há inúmeros pontos nos quais a avaliação se propõe a agir, porém, é possível analisar que existem lacunas que dificultam, por exemplo, explicar por meio do Sinaes como se deu a expansão dos cursos de Direito na última década. A lógica de mercado pode ter orientado a oferta e a expansão dos cursos, endossada também pela falta de marcos regulatórios e por um aparato legal que permitiu a livre concorrência entre setor público e privado.

Os conflitos de interesse presentes no campo da avaliação acabam desconsiderando a totalidade de elementos que constituem a educação superior. A regulação se sobressai pelo fato de a preocupação em atender às demandas do Estado ser mais relevante do que pensar nos subsídios que a avaliação pode ofertar para que melhorias sejam implementadas nos cursos e nas IES. No que se refere à discussão sobre qualidade, a Ordem dos Advogados do Brasil criou

em 2001 o programa OAB Recomenda, que confere selo de qualidade às Instituições de Ensino Jurídico. De acordo com o documento sobre o programa, a Comissão Especial ⁵² responsável pela elaboração do Selo de Qualidade da OAB Recomenda foi criada pela Portaria nº 52/2010-CFOAB, de 5 de julho de 2010. Em relação ao programa, Geller (2012) afirma que a entrega do Selo de Qualidade da OAB não se refere a um julgamento, pois não existe a intenção de desaconselhar, vetar ou criar preferências entre os cursos. O objetivo é que se desperte nas instituições o interesse de melhorar a qualidade dos cursos de Direito e também colaborar para o aperfeiçoamento desses. A primeira edição do Selo de Qualidade OAB Recomenda, em 2001, premiou 52 cursos de Direito de todo o Brasil. A segunda edição, em 2004, contemplou 60 cursos do País. Em 2007, na terceira edição, o prêmio foi destinado a 87 cursos. Na quarta edição, em 2012, a premiação foi entregue a 89 cursos de Direito. Em 2016, o Selo foi concedido a 142 cursos e em 2019, na sua última edição, um total de 161 cursos foram contemplados.

Rabelo (2019) destaca que o Selo, em sua sexta edição, em 2019, utilizou informações de 1.212 cursos de IES de todos os estados brasileiros. Os dados dizem respeito aos resultados de desempenho dos concluintes no Enade que foram avaliados em 2015 pelo Inep, com peso um, e dos resultados de participação e aprovação nos Exames da OAB de 2016 e 2018, mais especificamente do XIX (1/2016) ao Exame XXV (1/2018). Para participar da análise estatística, em relação aos resultados do Exame de Ordem era necessário ter participantes presentes em pelo menos cinco dos sete exames listados; e ter um total mínimo de 100 participantes presentes nos setes exames utilizados na análise. A aplicação do critério resultou na admissibilidade de 1.093 cursos. Quanto ao Enade, não foi estabelecido critério de exclusão relativo ao desempenho nesse exame, decidindo-se atribuir Conceito Enade igual a zero para o curso que, por algum motivo, não constava da planilha do Inep referente ao Enade de 2015 ou que nela tenha sido listado como “sem conceito”. Assim, para os cálculos, o Conceito Enade é um número inteiro que varia de zero a cinco pontos, diferentemente do praticado pelo Inep, que varia de um a cinco.

Para Coêlho (2016), em um cenário de expansão educacional em que a qualidade nem sempre acompanha o ritmo de surgimento de novas IES que ofertam o curso de Direito torna-se indispensável a concessão de uma premiação capaz de diferenciar as instituições pelo

⁵² A comissão era composta, à época, pelos professores Rodolfo Hans Geller, Presidente da Comissão Nacional de Educação Jurídica (CNEJ), Ademar Pereira, Vice-Presidente da CNEJ, Álvaro Melo Filho, Secretário da CNEJ, Walter de Agra Junior, Presidente da Comissão Nacional de Exame de Ordem, e Manoel Bonfim Furtado Correia, Diretor da Escola Nacional de Advocacia, sob a presidência do Prof. Rodolfo Geller.

trabalho desempenhado. Porém, nem todas as IES almejam esse Selo, pelo fato de desconhecê-lo como o indicador que concede a bonificação é elaborado e, principalmente, por julgarem-no como um elemento comercial. Desse modo, algumas instituições não consideram o Selo um indicador de qualidade do curso.

Nós temos conhecimento desse Selo, a OAB o concede para algumas instituições, mas são critérios adotados pela Ordem e nós não temos um contato com ela, no sentido de ter esclarecimento sobre esses critérios. A gente respeita [o Selo de Qualidade OAB Recomenda], mas, na verdade, o que mais nos demonstra a qualidade do curso é o índice de aprovação no Exame da Ordem. (CD4, informação verbal).

Há uma divergência entre a concepção da OAB sobre o Selo de Qualidade e o que de fato ele representa para as instituições. O cálculo do indicador gera dúvidas nas IES, pois elas alegam não ter conhecimento sobre o assunto, o que, conseqüentemente, causa uma incerteza sobre a sua validade, colocando em xeque o real sentido do prêmio, uma vez que as instituições julgam que ele não é o melhor instrumento para medir a qualidade dos cursos.

Estudo realizado por Hora (2017) constatou que o Selo OAB Recomenda de 2016 premiou instituições com CPC um e dois em 2012. Observou-se que dos cursos recomendados pela OAB em 2016, 85,9% deles possuíam CPC igual ou superior a três. Porém, 12 cursos de Direito apresentavam um indicador abaixo do recomendado pelo MEC. Os demais cursos agraciados não haviam sido reconhecidos ou não possuíam CPC, pelo fato de não serem avaliados pelo sistema federal de ensino, como é o caso da USP.

Sabe-se que nos cálculos realizados para se chegar ao resultado do Selo de Qualidade da OAB, o CPC não é um indicador levado em consideração. Dessa maneira, a intenção foi a de averiguar, no que tange à avaliação realizada pelo Estado, a situação dos cursos premiados. Assim, verificou-se que entre os cursos recomendados existem alguns que estão abaixo do desejado para um curso de qualidade tendo em vista o CPC, evidenciando uma contradição no que diz respeito à qualidade. Há de se reconhecer que os indicadores de qualidade do Sinaes, como o caso do CPC, foram alvo de inúmeras críticas e ainda são objeto de discussão. Todavia, são os instrumentos utilizados não só para aferir a qualidade dos cursos e das IES, mas servem também como subsídios para os atos autorizativos.

O Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b) menciona que para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, é necessária a autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da

Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde. Nesse caso, a manifestação dos Conselhos tem caráter opinativo e se dará no prazo de trinta dias, contado da data de solicitação do Ministério da Educação. O documento assegura que para os cursos de Direito serão observadas as disposições da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, conforme garante um dos incisos que trata das competências do Conselho Federal “XV - colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos”. (BRASIL, 1994a, p. 10.097). Anteriormente, o “Decreto Ponte” já determinava que o Conselho Federal da OAB emitiria uma manifestação, em caráter opinativo, em relação aos cursos de Direito pleiteados pelas IES.

No caso do curso de Direito, a manifestação apresentada pela OAB é analisada pelo MEC, além de outros critérios, para que assim se possa permitir ou não a autorização de abertura do curso. O referido decreto ressalta que para a instrução de um processo de autorização de curso, a avaliação externa é necessária, mas pode ser dispensada por despacho do Secretário da Seres, conforme documento a ser editado pelo MEC, nas situações em que a IES apresentar: i) CI igual ou superior a três; ii) inexistência de processo de supervisão; e iii) oferta de cursos na mesma área de conhecimento pela instituição. A regulamentação anunciada no decreto foi feita pela Portaria Normativa nº 20/2017 (BRASIL; MEC, 2017c), no entanto, contraditoriamente à proposta de dispensa da avaliação externa, o documento traz que os cursos de Direito, Medicina, Psicologia, Odontologia e Enfermagem não estarão dispensados da avaliação externa.

Filizola (2013) relata que em março de 2013, o então ministro da Educação, Aloizio Mercadante, e presidente da OAB, Marcus Vinicius Furtado, assinaram um acordo de cooperação técnica tendo em vista a realização de estudos para subsidiar uma nova política regulatória para o ensino jurídico, visando a melhoria da qualidade dos cursos de Direito no País.

Em 2014, foi publicada a Portaria Normativa nº 20, de 19 de dezembro de 2014 (BRASIL; MEC, 2014b)⁵³, que estabeleceu os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de Direito ofertados por IES integrantes do Sistema Federal de Ensino. O documento anunciava que os pedidos de autorização de cursos de Direito, inclusive em universidades e centros universitários, em trâmite no MEC, deveriam ser analisados pela Seres, o que já vinha sendo feito por essa secretaria. Entre os itens que determinavam os documentos necessários para a instrução do processo, havia a necessidade

⁵³ A Portaria Normativa nº 20, de 19 de dezembro de 2014, foi revogada pela Portaria nº 21, de 01 de fevereiro de dezembro de 2016. (BRASIL; MEC, 2016).

de se demonstrar a relevância social para a abertura de novos cursos de Direito no País. A justificativa seria baseada na relação entre a demanda social e a ampliação do acesso à educação superior, tendo em vista os padrões de qualidade. No entanto, a relevância social era requerida na abertura de qualquer curso de graduação, durante a instrução do processo. Além do mais, a Seres poderia, caso julgasse necessário, solicitar, i) plano de estágio curricular supervisionado; e ii) convênios celebrados com órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Advocacia Públicas, escritórios de advocacia e/ou outros para a implementação de estágio curricular supervisionado. (BRASIL; MEC 2014b). Isso tornou o processo mais rigoroso, pois permitiu à Seres fazer mais exigências às instituições, e acabou restringindo a abertura de novos cursos.

Outra inovação dessa Portaria foi a inserção de requisitos referentes à IES e ao curso, pois essas demandas não eram solicitadas na autorização de outros cursos de graduação. No caso da instituição, conforme artigo 3º, ela deveria possuir ato autorizativo institucional válido, IGC ou CI igual ou maior que três, inexistência de supervisão institucional ou em cursos de Direito e inexistência de penalidade institucional ou em cursos de Direito, aplicada nos dois últimos anos. E em relação ao curso, de acordo com artigo 4º, ele teria que apresentar um CC igual ou maior do que quatro, sendo que cada uma das dimensões deveria possuir conceito igual ou maior do que três. Frente às exigências, percebeu-se um maior controle para abertura do curso, vinculando, inclusive, a obrigatoriedade de se ter CC quatro para esse fim.

No referido documento foi criado um padrão decisório que fez com que a manifestação da OAB fosse analisada de maneiras diferentes, exemplo disso é que no artigo 5º, os pedidos que preenchessem determinados requisitos da Portaria e que tivessem manifestação favorável da OAB poderiam ser deferidos pela Seres. No entanto, a Seres poderia autorizar o curso, dependendo do seu CC, independente da manifestação da OAB, mesmo que ela fosse desfavorável, como pode ser visto nos artigos 6º e 7º da Portaria Normativa nº 20/2014 (BRASIL; MEC 2014b).

Art. 6º Os pedidos que preencham os requisitos previstos nos arts. 2º, 3º e 4º, e que obtiveram CC igual a cinco poderão ser deferidos pela SERES independentemente do conteúdo da manifestação do Conselho Federal da OAB.

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

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

II - conceito igual ou maior do que quatro em cada uma das dimensões do CC. (BRASIL; MEC, 2014b, p. 247).

As transformações atreladas à regulação da educação superior estão em constante movimento, e assumem aspectos diferenciados tendo em vista os posicionamentos do Estado. Podemos afirmar que o acordo celebrado em 2013 entre o MEC e a Ordem, tendo em vista a política regulatória do ensino jurídico, acabou se materializando nesse documento. Talvez, os anseios da Ordem não tenham sido atendidos em sua totalidade, quanto a uma participação mais efetiva na decisão de autorização de novos cursos. Porém, há de se considerar que a atuação da OAB foi ampliada no que se refere aos processos decisórios, pois no caso de cursos com CC quatro e cuja manifestação da OAB fosse desfavorável, seria necessário o cumprimento de outros requisitos estabelecidos pela Portaria.

Outro ponto que merece destaque é que a Instrução Normativa nº 1 (BRASIL; MEC; SERES, 2017a) mencionou que o sistema e-MEC seria aberto para o protocolo de pedidos de autorização de cursos de Direito nos períodos definidos no calendário de atos regulatórios. Essa ação rompe com o que havia sido determinado pelo calendário de 2015, que fechou o protocolo para pedidos de autorização de novos cursos de Direito. O documento permitiu que as instituições interessadas pudessem apresentar nova solicitação relativa ao mesmo pedido de autorização do curso de Direito, indeferido com base na Portaria Normativa nº 20/2014 (BRASIL; MEC, 2014b). A tentativa de frear o crescimento dos cursos foi inócua, pois novas legislações foram publicadas permitindo sua expansão. No entanto, esse fenômeno não é algo recente, mas, como mencionado, fora observado na década de 1980, por meio do Decreto nº 93.594, de 19 de novembro de 1986 (BRASIL, 1986), que sustou a criação de novos cursos de graduação no País. Isso reflete as diferentes e divergentes políticas relacionadas ao crescimento dos cursos jurídicos no País.

Quanto à autorização de cursos, verificamos que além da análise dos documentos da IES, tem-se a avaliação externa. A avaliação é feita por dois avaliadores sorteados entre os cadastrados no Banco Nacional de Avaliadores (BASis) que seguem parâmetros de um documento próprio que orienta as visitas, os instrumentos para essa avaliação. Os instrumentos de avaliação de cursos de graduação (presencial e a distância), tanto para reconhecimento e renovação de reconhecimento quanto para autorização, foram alterados pela Portaria nº 1.383, de 31 de outubro de 2017 (BRASIL; MEC, 2017a). A partir do instrumento, são avaliadas as três dimensões do curso quanto à adequação ao projeto proposto: a organização didático-pedagógica; o corpo docente e tutorial e a infraestrutura. Até 2010, os instrumentos de

autorização e reconhecimento eram feitos por curso, porém a partir de 2012 o instrumento passou a subsidiar os atos autorizativos de cursos – autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento – nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância.

No entanto, no campo da educação superior, há contradições diversas em relação à expansão. Dentre essas destaca-se o fato de que, enquanto as instituições demonstram um grande interesse na abertura de alguns cursos, como o de Direito, por exemplo, o mesmo não ocorre com outros, que acabam não sendo solicitados, como depreende-se da fala de um dos sujeitos da pesquisa.

No último calendário da abertura de cursos, dentre mil e trezentos pedidos de novos cursos, havia só dois da licenciatura. Olha que loucura! O que o pessoal pede? Direito! Agora estão vindo direto [os pedidos de autorização para o curso de Direito], porque o governo passado fez uma moratória branca do Direito, eles não abriram calendário para instituição de cursos de Direito durante uns três ou quatro anos. (R-SERES, informação verbal).

Determinados cursos de graduação atraem mais o público, seja pelo prestígio social, pela inserção no mercado de trabalho, pela carreira, pelo retorno financeiro, assim, as instituições, vendo que há um mercado promissor, passam a requerer cada vez mais a abertura de novos cursos de Direito. Por outro lado, as licenciaturas vêm diminuindo, talvez pelo fato de a carreira docente ser desvalorizada, ter salários baixos, ser permeada pela violência nas escolas, entre outros. Todos esses fatores cooperam para que as licenciaturas sejam cada vez menos procuradas pelos estudantes, fazendo com que as instituições não tenham interesse na abertura desses cursos. De acordo com Ristoff (2016), entre os grandes desequilíbrios da educação superior brasileira está o da quantidade de matriculados nas diferentes áreas de formação. Em todas as áreas, exceto em Educação, o Brasil está em grande desvantagem na comparação com os países da OCDE. Caso o país queira se aproximar dos indicadores da organização internacional deve promover uma expansão em praticamente todas as áreas do conhecimento.

Pautado nos atos autorizativos, o Estado tenta frear a expansão da educação superior no País, todavia, essa ação acaba impactando principalmente as instituições privadas, que ficam impedidas de abrir novos cursos, e também de ampliar as suas vagas. Há uma correlação de forças entre o Estado e as IES, no que diz respeito à expansão. Todavia, apresenta-se uma divergência em relação às ações do Estado frente ao aumento dos cursos de graduação, pois ora permite, por intermédio da legislação, que a educação superior cresça, sobretudo via setor privado, como no caso da autorização da criação dos centros universitários; ora veta a abertura

de novos cursos. Essa postura revela que o Estado tem o controle sobre a proliferação de IES e cursos de graduação no País, porém não deixa claro qual a finalidade desse controle.

2.7 Síntese Parcial

Neste capítulo, discutimos que a Reforma Universitária de 1968 foi um marco na implantação do novo modelo universitário no Brasil e que dentre as suas pautas propunha que a expansão do ensino superior fosse realizada mediante o aumento do número de universidades. Entretanto, havia uma brecha na lei que favoreceu o aumento vertiginoso do número de faculdades privadas. Exemplo disso é que em pouco mais de 10 anos – 1962 a 1974 – o número de cursos de Direito no País dobrou. Na reflexão realizada, observamos que ao longo da década de 1970, poucas mudanças estruturais ocorreram nos cursos de Direito e sua qualidade de ensino permaneceu de baixo nível por não atender à realidade social. (RODRIGUES, 1987).

As mudanças no curso só puderam ser visíveis após a década de 1980, pois como destaca Fragale Filho (2009), as transformações realizadas na educação jurídica foram impulsionadas por três motivos: (i) a redemocratização do País, culminada em 1988 com a promulgação da nova Constituição; (ii) a expansão do ensino superior, que resultou em mais de meio milhão de estudantes em Direito; e (iii) a proteção dos interesses da corporação advocatícia, ainda que isso tenha sido feito sob o argumento de uma verdadeira defesa de um nível mínimo de qualidade para o ensino jurídico brasileiro.

No que tange à expansão, na década de 1980, o Estado publicou dispositivos legais que proibiam a criação de novos cursos de graduação, porém os mesmos não se aplicavam às universidades, pois elas tinham a prerrogativa da autonomia. Percebemos que o Estado, de maneira abrupta, tentou frear o crescimento do número de instituições. Todavia, a década de 1990 revela uma contradição, pois o aumento de matrículas e cursos se deu de maneira desenfreada e sem controle.

Nos anos de 1980, sob a égide de um “Estado avaliador”, surgiu a primeira experiência em avaliação da educação superior brasileira, o Paru. No ano de 1994, foi criado o Paiub, que preconizava a avaliação institucional com base em princípios que a sustentavam e garantiam o seu pleno funcionamento. Mas, em 1995, ocorreu a implantação do “Provão”, responsável por avaliar o desempenho dos estudantes, fazendo com que o Paiub tivesse uma redução drástica de recursos. Nesse período, por meio dos incentivos do governo, as instituições de educação superior cresceram de forma vertiginosa. Enquanto isso, havia uma política de restrição financeira ao setor público, que contribuiu com o sucateamento das universidades federais.

Com o fim do “Provão”, em 2003, foi instituído o Sinaes, que teve sua proposta inicial modificada, fazendo com que o Enade se tornasse o protagonista do sistema, colaborando diretamente com a regulação. Assim, sob a justificativa de preocupação com a qualidade da educação superior, a avaliação deveria fomentar a regulação. Contudo, a regulação assumiu um papel superior ao da avaliação, o que fez com que a primeira passasse a encabeçar o Sinaes, prejudicando os processos avaliativos e, conseqüentemente, a aferição e indução da qualidade. Como a avaliação torna-se secundária, a regulação passa a ser um instrumento de controle da qualidade.

Em relação ao curso de Direito, notamos a existência de mecanismos diferentes em relação à regulação do curso, o que sinaliza que o Estado tem um controle maior em relação aos seus atos autorizativos, influenciando inclusive na autonomia de universidades e centros universitários, no que tange à oferta e aumento de vagas no referido curso.

Ao examinar a evolução dos cursos jurídicos no Brasil, observamos que há momentos de rupturas e continuidades. As rupturas estão ligadas à expansão dos cursos jurídicos, pois o aumento do número de IES, sobretudo no setor privado, possibilitou o acesso da classe média a esses cursos que eram frequentados, exclusivamente, pela elite do País. Quanto às continuidades, averiguamos que por muitos anos o currículo do curso não sofreu grandes alterações, apesar de ter havido mudanças na sociedade que ocasionaram a quebra de paradigmas na tradição e no elitismo do curso.

No próximo capítulo discutiremos o crescimento da educação superior após a década de 1990 no Distrito Federal, *locus* da pesquisa, partindo dos condicionantes históricos, sociais e políticos que explicam e nos auxiliam na compreensão desse fenômeno, com destaque para os cursos de Direito, no período de 2003 a 2017.

CAPÍTULO 3: EXPANSÃO DOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL

O fenômeno de expansão dos cursos superiores se perpetuou ao longo da década de 1990 e do início do século XXI, fazendo com que o curso de Direito figurasse entre um dos mais procurados, de acordo com os últimos censos da educação superior (INEP, 2018a). Com base nesse fato, o presente capítulo analisa dados estatísticos referentes ao número de cursos e matrículas de Direito no Brasil entre 2003 e 2017. A investigação abordou o crescimento do curso, tendo em vista a categoria administrativa das IES, as regiões do País e a existência de vagas remanescentes. Posteriormente, a ênfase se deu na averiguação da ampliação da educação superior na década de 1990 no Distrito Federal – localidade na qual se desenvolveu o estudo, dividindo-a em três períodos que denotam a sua evolução. Por último, procedeu-se à verificação das instituições que ofertavam o curso no DF, ressaltando os dados de suas matrículas. O intuito foi direcionar o olhar para o *locus* da pesquisa, examinando os elementos que corroboraram a consolidação do curso.

3.1 Crescimento dos cursos de Direito no Brasil de 2003 a 2017

Com base no cenário apresentado no capítulo anterior, foi possível entender como a educação superior expandiu na década de 1990. O período foi marcado por fatores políticos e econômicos, como, por exemplo, a Reforma de Estado⁵⁴, que exerceu suas influências na área educacional⁵⁵. Nesse contexto o “Provão” foi implantado, visando o controle da educação superior, por meio da avaliação. Ao longo dos anos, o exame recebeu inúmeras críticas, entre

⁵⁴ Esse é um assunto que precisa ser abordado no contexto histórico da tese, pois “é importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 1990. No Brasil essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas.” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 10).

⁵⁵ A área educacional sofreu mudanças com a Reforma de Estado proposta, e assim “o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 10).

as quais estava a de que ele não fora efetivo para que o Estado interferisse no funcionamento das IES que apresentavam resultados insatisfatórios.

É no bojo dessas transformações que a educação superior precisa ser compreendida, principalmente quando se discute a expansão e de que forma ela foi orientada. A expansão do curso de Direito deve ser analisada sob vários prismas, pois é um curso que, além de seu pioneirismo, esteve permeado por um tradicionalismo e prestígio social. Como discutido anteriormente, esse curso foi perdendo esse prestígio, em virtude do aumento de vagas, que permitiu que a classe média pudesse frequentá-lo, e devido à falta de modernização de seu currículo, o que fez o curso não acompanhar as transformações da sociedade. Porém, é preciso relativizar essa discussão, pois não se pode dizer que o prestígio do curso desapareceu, uma vez que ainda existem fatores históricos que o elevam a uma posição privilegiada.

3.1.1 O curso de Direito no cenário da educação superior brasileira

O prestígio conferido ao curso de Direito deve ser avaliado, uma vez que esse debate é complexo, pois envolve não só questões históricas, mas também um poder simbólico que é atribuído ao curso. De acordo com Schwartzman (1987), os intelectuais sempre procuraram exercer influência sobre as sociedades de que fazem parte, desse modo, sacerdotes, letrados e advogados disputaram durante séculos com guerreiros, príncipes e nobres as posições de prestígio, autoridade e decisão. Com o advento da modernidade, surgiu um novo tipo de intelectual, detentor dos novos conhecimentos, amparado pelas certezas da ciência. Na Europa ocidental, esses novos intelectuais⁵⁶ pertenciam aos movimentos sociais que contribuíram para o surgimento do mundo moderno. Para o autor, as profissões jurídicas não são propriamente detentoras desse conhecimento novo, assim como a Engenharia ou a Medicina. Todavia, as faculdades de Direito sempre acompanharam de perto as inovações do direito positivo de outros países. Além do mais, no início, as ciências sociais não se distinguiram do Direito, não havia,

⁵⁶ Esse grupo apresenta diferenças em seu perfil, que variam de acordo com a sua localização, visto que “na América do Sul e Central, a questão dos intelectuais, ao que me parece, deve ser examinada levando-se em conta as seguintes condições fundamentais: também na América do Sul e Central inexistem uma ampla categoria de intelectuais tradicionais, mas o problema não se apresenta nos mesmos termos que nos Estados Unidos. De fato, encontramos na base do desenvolvimento desses países os quadros da civilização espanhola e portuguesa dos séculos XVI e XVII, caracterizada pela Contra-Reforma e pelo militarismo parasitário. As cristalizações ainda hoje resistentes nesses países são o clero e uma casta militar, duas categorias de intelectuais tradicionais fossilizadas na forma da metrópole européia. A base industrial é muito restrita e não desenvolveu superestruturas complexas: a maior parte dos intelectuais é de tipo rural e, já que domina o latifúndio, com extensas propriedades eclesiásticas, estes intelectuais são ligados ao clero e aos grandes proprietários.” (GRAMSCI, 1982, p. 21).

na tradição portuguesa, uma separação clara entre os ramos executivo e judiciário. Os cursos jurídicos serviam para preparar a elite para ocupar as posições no governo, fazendo com que os advogados fossem políticos, profissionais e tecnocratas de alto nível e raramente constituíssem uma *intelligentsia*⁵⁷.

Apesar de o curso de Direito ter se expandido ao longo das décadas do século XX, apresentando um elevado número de matrículas (INEP, 2018a), percebeu-se que o prestígio que lhe fora conferido desde a sua criação, diminuiu, mas não desapareceu, como atesta o depoimento a seguir.

O curso de Direito, hoje, aliás, nem é o curso de Direito. As carreiras jurídicas no Brasil são as carreiras, em nível de serviço público, que são uma das melhores remuneradas [...] nessa situação, o que o [estudante] [de nível médio] vai ver? Eu quero uma profissão que me dê um bom dinheiro, custo benefício alto. Aconteceu um crescimento da procura basicamente por causa disso, [a procura] estourou, foi um *boom*. (CDAA5, informação verbal).

Como pode ser observado, as pessoas ainda são atraídas pelo curso, pois almejam altos salários, uma carreira promissora, um cargo no serviço público, enfim, a questão financeira exerce uma grande influência na escolha do curso. O prestígio também pode ser comprovado por meio da existência de estabelecimentos que possuem mensalidade mais elevada, o que faz com que o curso dessa instituição seja frequentado por sujeitos com um determinado perfil socioeconômico. Há também IES que só oferecem o curso de Direito, revelando que não estão preocupadas com a expansão do seu ensino para outras áreas, pois possuem uma clientela para o curso em questão. Essa multiplicidade de olhares sobre um fenômeno denota que a totalidade é rica em elementos que ofertam subsídios para uma melhor compreensão não do curso em si, mas das partes que o constituem. A abstração nos dá a profundidade de cada faceta do todo, que, posteriormente, é ampliada e revela a complexidade da realidade: a totalidade.

Nas instituições públicas, constatamos que o curso de Direito ainda é um dos mais concorridos nos vestibulares, fazendo com que o ingresso dos estudantes seja acirrado. Em virtude dessa concorrência, a nota do Sistema de Seleção Unificada⁵⁸ (SiSU) torna-se elevada. No ano de 2018, na Universidade de Brasília, a nota de corte para ingresso no curso só foi menor quando comparada às das Engenharias de Computação, Mecatrônica, Elétrica, Mecânica

⁵⁷ Para Ferreira e Britto (1994), Karl Mannheim referia-se aos intelectuais como profissionais da reflexão e que constituíam um fenômeno social moderno. Nesse cenário, a *intelligentsia* constituiu-se como um grupo social heterogêneo, tanto em relação a origem de seus membros, quanto às perspectivas culturais que representam para localizar historicamente e socialmente os condicionamentos que originam as formas de pensar antagônicas.

⁵⁸ O SiSU é o sistema informatizado do Ministério da Educação por meio do qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes do Enem.

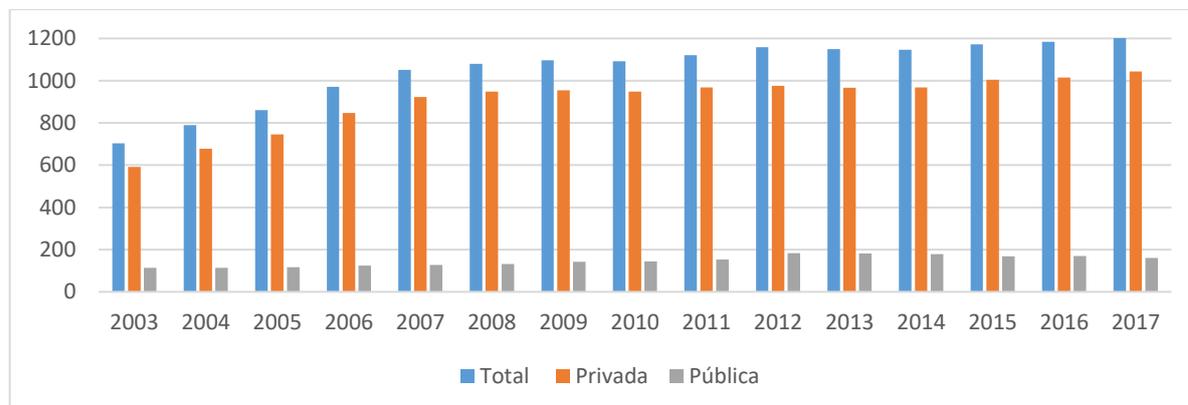
e Civil, da Odontologia e da Medicina, cursos que também são marcados pelo prestígio e pelo tradicionalismo na história da educação superior brasileira.

No que tange à concorrência do curso de Direito, Braga, Peixoto e Bogutchi (2001) afirmam que, em estudo realizado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na década de 1990, o vestibular, como forma de acesso ao ensino superior público, demonstrou-se como um filtro social em si mesmo. A esse exame era atribuída a culpa pelo alto grau de seletividade social que se associava à admissão dos estudantes nas instituições públicas, atuando principalmente, no momento da escolha da carreira, pois são poucos os candidatos que desafiam a hierarquia não escrita que está por trás dos cursos e carreiras.

Observamos que a escolha de um curso superior está conectada ao prestígio que lhe é atribuído socialmente. Cursos com alto prestígio costumam ser concorridos nas instituições públicas e, conseqüentemente, essa grande procura faz com que a nota para aprovação e ingresso no curso seja elevada, como acontece nos cursos de Medicina e de Direito do País. Assim, os processos seletivos das instituições públicas, acabam tornando-se um fator de exclusão. Alguns estudantes, mesmo tendo interesse por um curso de alto prestígio, vão acabar se inscrevendo em cursos menos prestigiados socialmente, em que a nota para o ingresso costuma ser mais baixa, o que aumenta as suas chances de aprovação em uma instituição pública de ensino.

De forma geral, apesar de ter apresentando um crescimento expressivo no seu número de matrículas, no DF, *locus* da pesquisa, o curso de Direito não expandiu desordenadamente, pois em um total de 64 IES, 21 o oferecem (INEP, 2018a). Esse dado pode significar um controle da oferta do curso de Direito na capital do País. Tendo em vista os elementos apresentados em relação ao curso, no período de 2003 a 2017 houve um aumento no número desses cursos no Brasil, que passou de 703 para 1.203, o que significou um crescimento de 71,1%. Ao comparar a expansão nas IES públicas e privadas, as primeiras saíram de 113 para 160 cursos, registrando um aumento de 41,5%. Já nas IES privadas o número de cursos passou de 590 para 1.043, atingindo um percentual de 76,7%. Assim, revelando sintonia com a dinâmica do campo mais amplo da educação superior brasileira, nas últimas décadas, o número de cursos de Direito teve um aumento mais expressivo nas IES privadas do País, como mostram os dados do gráfico 1.

Gráfico 1: Número de cursos de Direito, presenciais e a distância, segundo a categoria administrativa (Brasil: 2003 a 2017)



Fonte: INEP (2018a)

O aumento do número de cursos de Direito revela que ele seguiu uma tendência do movimento expansionista que ocorreu no Brasil após a década de 1990. Sousa (2013b) destaca que a expansão privatista das vagas e a mercantilização do sistema foram os aspectos mais marcantes da referida década. Esses fatores contribuíram para determinar um caminho mais voltado para o atendimento das demandas do mercado de trabalho e para os interesses econômicos.

Ao analisar os dados referentes ao número de cursos de Direito no período entre 2003 a 2017, verificamos que o setor privado apresentou uma expansão maior quando comparado com o público, tendência que ocorreu em todo o País, mediante a proliferação do número de cursos. Todavia, essa diferença no crescimento de cursos de Direito entre os setores público e privado não é tão acentuada. De acordo com as informações do gráfico 1, de 2004 a 2012 as instituições públicas aumentaram o seu número de cursos de Direito em 61,9%.

Conforme afirmam Felix e Santos (2011), ao longo do período em que foi construída a maioria do ensino jurídico⁵⁹, de 1991 a 2009, objetivando o alcance de uma educação jurídica, houve a explosão dos cursos de Direito. Além desse crescimento, as autoras elencam como uma das principais alterações no curso a mudança do perfil discente, uma vez que ele alcançou as classes que sofreram com o processo de exclusão da educação superior brasileira.

⁵⁹ A maioria do ensino jurídico é uma referência importante para o curso de Direito, pois revela os avanços obtidos na área, em relação aos aspectos da formação dos estudantes. “A história nacional da educação em Direito tem um marco importante no ano de 1991, quando foi instalada a I Comissão de Ensino Jurídico (CEJ) da OAB, no Congresso Nacional de Vitória, ES, em um percurso que celebra 20 anos. A reflexão sobre a formação jurídica no país de maneira sistemática e institucionalizada, estabelecia como diálogo entre a OAB, a comunidade acadêmica e instâncias governamentais alcança, portanto, sua maioria.” (FELIX; SANTOS, 2011, p. 144).

Haja vista que uma das categorias de análise da tese é o perfil dos estudantes do referido curso, mostrou-se necessária a exploração dos dados relacionados ao assunto, a partir das informações do Questionário do Estudante de 2015. Essa investigação parte do pressuposto de que se tem “homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida”. (MARX; ENGELS, 1999, p. 37). Por meio desses dados poderemos conhecer, antes de ir a campo um pouco sobre o perfil dos estudantes que frequentam o curso e assim tecer inferências e considerações sobre o tema.

No que diz respeito ao perfil dos discentes do curso⁶⁰, o Relatório Síntese de Área de 2015 (INEP, 2016a) mostrou que os estudantes eram, em sua maior parte, do sexo feminino, 54,7%. Do total de respondentes do Questionário do Estudante, a maior parte, 52,6%, tem idade de até 24 anos. Diante dessas informações, os estudantes que optam pelo curso de Direito, costumam ingressar nas IES assim que finalizam os estudos no ensino médio, essa faixa etária de conclusão do curso de Direito apresentada pelo questionário nos permite fazer essa afirmação.

No que tange à renda familiar, somando-se os percentuais totais das três faixas de renda mais elevadas apresentadas no questionário (acima de seis salários mínimos ou R\$ 4.344,01, quatro mil, trezentos e quarenta e quatro reais e um centavo, à época da produção do relatório), obteve-se o correspondente a 39,9% dos estudantes. Já em relação à situação de renda e o sustento da família, a maior parte dos estudantes, 33,1%, respondeu ter renda, mas receber ajuda da família ou de outras pessoas para financiar os gastos. A segunda opção mais frequente entre os estudantes foi a de não ter renda e receber ajuda da família ou de outras pessoas para financiar os seus gastos, com 29,6%.

De maneira geral, o Relatório Síntese de Área de 2015 (INEP, 2016a) aponta que ao agrupar as três primeiras categorias que se referem à renda e sustento da família, já que todas tratavam de indivíduos que dependem de outros para o seu sustento, este grupo constitui mais de dois terços dos estudantes, 67,6%, indicando uma alta proporção de estudantes concluintes que são dependentes de outras pessoas para manterem-se estudando. Diante do exposto, verificamos que no curso de Direito, os estudantes, tendo renda própria ou não, necessitam de auxílio dos programas governamentais, em menor proporção, ou da família ou de outras pessoas, opção mais frequentemente marcada no questionário.

⁶⁰ O perfil discente foi feito por meio das características dos 107.500 participantes inscritos que compareceram à prova do Enade de Direito em 2015 e responderam ao Questionário do Estudante. (INEP, 2016a).

Em relação ao tipo de curso concluído no ensino médio, 83,5% dos estudantes concluintes mencionaram ter frequentado o ensino médio tradicional. Quanto à análise sobre a distribuição dos estudantes em relação à categoria administrativa da IES, segundo o tipo de escola cursada no ensino médio, verificamos que o percentual de estudantes que se graduavam em IES públicas e cursaram todo o ensino médio em escolas públicas foi de 41,3%. Dos que se graduavam em IES privadas, 49,0% fizeram o ensino médio em escolas públicas. Já os que cursaram todo o ensino médio em escolas privadas, 50,0% se graduavam em IES públicas e 36,9% concluíam seus cursos em IES privadas. Esses percentuais mostram que estudantes oriundos de escolas públicas realizam cursos superiores, em maior medida, em IES privadas, enquanto os estudantes que frequentaram escolas privadas no ensino médio, têm maior probabilidade de realizar a educação superior em IES públicas, conforme pode ser observado na área de Direito.

Diante dos dados apresentados, temos um panorama dos estudantes concluintes do curso de Direito no País. Sabemos que ao longo das décadas, o perfil discente foi mudando, em virtude das transformações que ocorreram na sociedade, de maneira geral, e em específico na área educacional. Podemos dizer que os estudantes têm ingressado cada vez mais cedo no curso de Direito, o que pode ser explicado pelas políticas de acesso e permanência no ensino médio e, também, devido à expansão da educação superior, que permitiu o aumento do número de cursos e IES e a diversificação desse campo, no que diz respeito à organização acadêmica e categoria administrativa.

Para aprofundar o debate e compreender o crescimento do número de matrículas nos cursos de Direito é preciso contextualizá-lo ao universo de outros cursos de graduação. Desse modo, escolhemos a pesquisa interinstitucional “Avaliação, Expansão e Qualidade da Educação Superior no Século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação durante o período pós-Sinaes – 2004/2012⁶¹”, que discutiu quais foram e como se estabeleceram as relações entre os processos de avaliação e expansão da educação superior no período pós-Lei de Diretrizes e Bases (LDB/1996). A partir dos resultados da pesquisa, comparamos o curso de Direito com os cursos que foram elencados como objetos do estudo. Essa comparação é necessária, uma vez que consideramos relevante conhecer as razões que impulsionaram o crescimento do número de matrículas de curso de Direito no cenário de mais ampla expansão da educação superior brasileira, no período mencionado. Além de ter contribuído para a

⁶¹A pesquisa está inserida no Observatório da Educação (Obeduc) "Políticas da Expansão da Educação Superior" e teve como objetivo geral compreender os parâmetros oficiais de qualidade utilizados em processos de avaliação dos cursos de graduação a partir do período pós Sinaes.

problematização dos dados referentes aos cursos de graduação, a preferência pela referida pesquisa também é explicada pelo fato de a autora deste estudo ter participado dela, como pesquisadora, auxiliando nas etapas de produção, análise e sistematização dos dados.

A compreensão da expansão na educação superior no Brasil foi possível em virtude do entendimento acerca das condições em que os cursos com maior número de matrículas se desenvolveram. Feito o exercício de abstrair a realidade dos cursos, foi preciso voltar ao contexto macro, com uma perspectiva crítica acerca dos resultados encontrados e relacioná-los ao universo da educação superior brasileira.

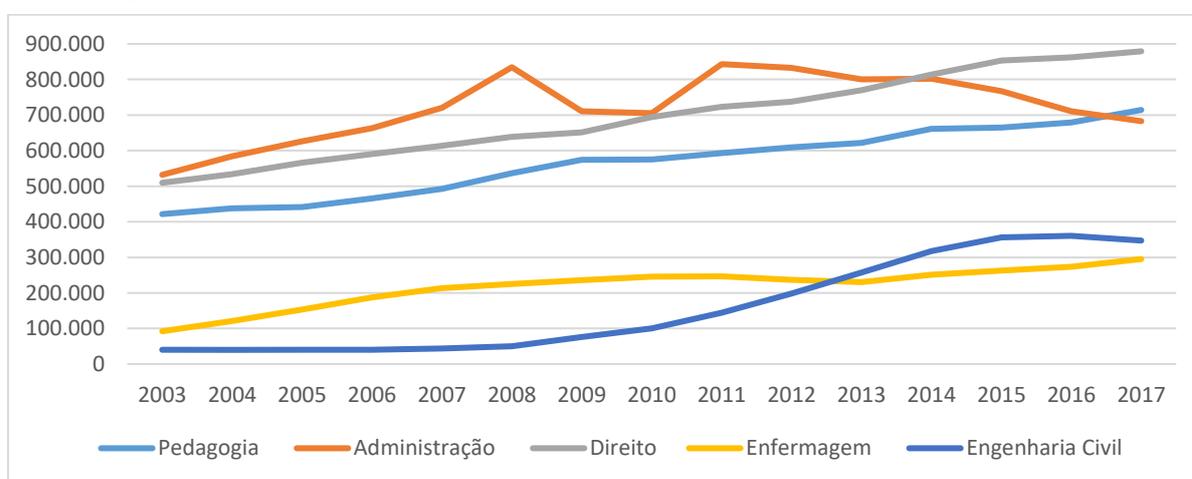
Na investigação dos dados até então apresentados referentes ao curso de Direito, reconhecemos a necessidade de destacar as condições materiais em que ocorreu a expansão dos cursos na educação superior. Identificamos a existência de condicionantes que indicam o aumento do número de matrículas em alguns cursos, e que têm relação com as mudanças que ocorreram na sociedade e no modo como o Estado foi se configurando. Ao abordarmos essas transformações, notamos que os indivíduos se desenvolvem dadas as condições materiais do seu meio, assim, o ingresso nos cursos superiores está condicionado aos determinantes sociais, históricos e econômicos. Para o embasamento teórico dessa discussão, apresentamos as ideias de Marx e Engels (1999) que destacam que

[...] a estrutura social e o Estado nascem constantemente do processo de vida de indivíduos determinados, mas destes indivíduos não como podem aparecer na imaginação própria ou alheia, mas tal e como *realmente* são, isto é, tal e como atuam e produzem materialmente e, portanto, tal e como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressupostos e condições materiais, independentes de sua vontade. (p. 36, grifo dos autores).

Efetivamente, os indivíduos fazem suas escolhas de vida movidos por pressupostos e, sobretudo, por suas condições materiais, que acabam sendo determinantes de seus atos. Dessa forma, é preciso ter como ponto de partida o homem real e não o homem ideal, que pertence a um mundo imaginário. Com essa reflexão, almejamos que a análise da expansão dos cursos na educação superior seja vista a partir dos elementos que denotam a sua materialidade, pois dessa maneira é possível compreender quais espaços e condições reais possibilitaram a sua evolução. Partindo dessa verificação do real, é possível entender o porquê de alguns cursos terem apresentado um número maior de matrículas. Esse ritmo diferenciado no crescimento das matrículas também pode ser explicado pelos determinantes sociais, históricos e econômicos dos cursos e do perfil dos indivíduos que os frequentam.

De acordo com o relatório da pesquisa mencionada, a justificativa para a escolha dos cursos de Administração, Enfermagem, Engenharia Civil e Pedagogia foi o fato de eles terem apresentado uma maior expansão após 2004, dentro de suas respectivas áreas. Para a escolha dos cursos, foram elencados os seguintes critérios: cursos mais tradicionais da área⁶², número de cursos, matrículas e vagas. Diante do exposto, o gráfico 2 faz uma comparação em relação ao número de matrículas dos cursos de graduação mencionados com o curso de Direito, presencial e a distância, no período de 2003 a 2017.

Gráfico 2: Total de matrículas nos cursos de Administração, Pedagogia, Enfermagem, Engenharia Civil e Direito, presenciais e a distância (Brasil: 2003 a 2017)



Fonte: INEP (2018a)

Ao analisar os dados do gráfico, verificamos que o curso de Direito é o que apresenta o maior número de matrículas no período de 2003 a 2017, à medida que evidenciou um crescimento de 72,5%. Constatamos que ao longo do período mencionado, o curso de Direito não revela queda em relação às suas matrículas, contrastando com o curso de Administração. Ao compararmos os cursos de Direito e Administração, percebemos que o último demonstrou, em 2008, um ápice de suas matrículas, e uma queda significativa desse número no ano posterior. Em 2011, há novo aumento de matrículas, mas desde 2012 o curso vem evidenciando uma queda do percentual de matrículas. Desse modo, o curso de Direito ultrapassa, em número de matrículas, o de Administração. Podemos dizer que, ao passo que o primeiro ainda experimenta sinais da

⁶² Em relação à área das Engenharias, a escolha do curso partiu de quatro critérios: (i) curso tradicional da área, (ii) taxa de crescimento dos cursos no intervalo pesquisado, matrículas e vagas. Embora Engenharia de Produção tenha ficado em primeiro lugar na expansão e Engenharia Civil em segundo, optou-se por trabalhar com esse último, tendo em vista os requisitos de tradição e “ocupação típica”, e também pelo fato de que há manifesta intenção do Governo Federal de incentivar o aumento desses cursos, temendo pelo “apagão de engenheiros”, a partir da segunda metade da década de 2000. (LINS *et al.*, 2014).

expansão, o segundo já começa a dar indícios de esgotamento. O curso de Direito registrou um total de 879.234 matrículas, contra 710.984 do curso de Administração. (INEP, 2018a). Os cursos de Pedagogia e Enfermagem também revelaram aumento no número de suas matrículas. O curso de Enfermagem apresentou, em 2012 e 2013, uma diminuição desses números, mas, em 2014, retomou o crescimento. Por sua vez, o curso de Engenharia Civil experimentou uma queda de matrículas em 2017, no entanto, foi o que mais cresceu, em termos percentuais, em relação aos demais cursos de graduação do gráfico 2, totalizando 756,0%, no período de 2003 a 2017.

Notamos que os cursos de graduação se mostram diferentes no que se refere ao movimento de suas matrículas, sendo que alguns revelam crescimento contínuo, outros experimentam oscilações desses números, e existem aqueles que vivenciam quedas em seus percentuais. Esses acontecimentos estabelecem relações com fatores diversos e que estão intimamente vinculados às condições materiais de desenvolvimento dos cursos. Há de se considerar que eles têm atrativos distintos, como carreira, *status*, condições salariais, empregabilidade, entre outros, e que influenciam na sua procura. No entanto, não se sabe até que ponto as IES conhecem essas demandas, pois, teoricamente, o Sinaes tem como algumas de suas finalidades a orientação da expansão da oferta da educação superior e a melhoria da qualidade. Nesse cenário, a avaliação é peça fundamental para orientar a expansão, oferecendo subsídios para a compreensão dos fenômenos.

No entanto, Felix e Santos (2011) mencionam que tanto a sociedade civil quanto a esfera governamental estiveram centradas em elementos visíveis e de controle mais plausível. Retrato disso é que o sistema de avaliação da educação superior considera a estrutura curricular, a capacidade docente e as condições institucionais como elementos de aferição da qualidade de um curso. Assim, as luzes são jogadas não para a avaliação, mas para o controle. Os instrumentos utilizados no Sinaes para aferir a qualidade dos cursos tendem a estar presos à política de regulação e não necessariamente ligados à indução da qualidade. Esta é uma das contradições existentes no Sinaes, principalmente em virtude dos indicadores. Qualidade e regulação são categorias que, no Sinaes, estabelecem uma relação complexa com a avaliação e que devem ser vistas de maneira distinta, porém sem desconsiderar a relação que se estabelece entre elas. No entanto, presume-se que a regulação tem servido como mecanismo de controle da qualidade dos cursos.

Dantas (2001) relata que “a crise do ensino jurídico transcende a qualidade dos que o professam, e tem raízes mais profundas em problemas da nossa cultura e em transformações da sociedade.” (p. 38). Podemos dizer que a crise que se instaurou nessa área acadêmica não é

decorrente apenas do processo de expansão, mas está ligada aos problemas arraigados à estrutura na qual o curso se desenvolveu durante décadas, atrelado a um modelo imperial.

A crise do ensino jurídico deve ser analisada levando em consideração todos os fatores que estão relacionados ao curso, sobretudo o seu histórico. A historicidade permite compreender de que maneira o curso de Direito se configurou ao longo das décadas. Quando isolamos apenas uma variável ligada à crise, como expansão ou qualidade, estamos fazendo uma investigação mais aprofundada sobre elas, porém, é preciso relacioná-las ao todo. Caso contrário, essa abstração perde o sentido, pois desconecta-se da realidade concreta, da totalidade.

Em relação às matrículas no curso de Direito, elas aumentaram em 72,5% entre 2003 e 2017, como já mencionado, sendo um crescimento superior ao dos cursos de Pedagogia, 69,4%, e de Administração, 28,3%. O curso de Direito, assim como o de Pedagogia, não apresentou queda de matrículas no período apresentado. O fato é que os cursos de Direito não expandiram via educação a distância (EaD), como ocorreu com a Pedagogia, mas de forma quase que exclusiva na modalidade presencial. Apenas uma instituição privada ofertou o curso a distância, mas desde 2014 ela não registra novas matrículas (INEP, 2018a).

Inferimos que uma das causas que pode explicar esse número reduzido de cursos via EaD é a interferência da OAB no processo de abertura de novos cursos de Direito. No ano de 2008, o Conselho Federal da OAB encaminhou ofício ao então ministro da Educação, Fernando Haddad, para que fossem sustadas as autorizações para o funcionamento de novos cursos a distância na área jurídica. A decisão foi tomada em sessão plenária, após a OAB examinar o pedido de autorização para funcionamento de curso jurídico nessa modalidade, feito por uma IES da região Sul do País.

Com base na manifestação da OAB, contrária à criação e ao funcionamento de cursos de Direito ministrados a distância, o Conselho da Magistratura de Santa Catarina decidiu, por unanimidade, rescindir o termo de cooperação firmado entre a IES e o Tribunal de Justiça do Estado.

Decisão: Acordam, em conselho da magistratura, à unanimidade, determinar a rescisão do termo de cooperação nº xxxxxxxx, firmado entre a xxxxxx e este tribunal de justiça, nos termos deste acórdão.

Ementa: Processo administrativo - capacitação e qualificação de servidores do poder judiciário - curso de graduação em direito à distância - termo de cooperação firmado entre a xxxxxxx e este tribunal de justiça - projeto pedagógico genérico e que não se afeiçoa às peculiares necessidades deste sodalício, desatendendo cláusula pactuada - envolvimento de recursos

públicos que impõe o atendimento voltado às características da atividade jurisdicional - imprecisão quanto à real legalidade do curso virtual proposto e futura certificação dos discentes - rescisão do referido termo, possibilitando a adequação aos interesses institucionais, que se impõe. (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2009, p. 8).

Para preservar a identidade da IES, algumas informações referentes ao processo administrativo foram ocultadas. Ao verificar o documento, constata-se que a proposta de oferecer o curso na modalidade a distância foi oriunda de um termo de cooperação entre o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e a instituição. Nesse acordo, a IES seria responsável por capacitar e qualificar os servidores do poder judiciário. Todavia, a OAB, ao tomar conhecimento desse pedido de autorização de curso – pois de acordo com o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b) para a oferta de novos cursos de Direito é necessária prévia manifestação do Conselho Federal da OAB –, posicionou-se contrariamente, apontado uma série de inconsistências na oferta do curso. Inferimos que o controle exercido pela OAB no que tange à abertura do curso nessa modalidade foi incisivo.

A autorização de novos cursos contribui com o aumento do número de cursos de Direito no território nacional, no entanto, ela precisa ser vista por outros prismas, uma vez que a taxa de escolaridade dos brasileiros ainda é baixa, registrando um percentual de 7,8 anos, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (IBGE, 2015), o que evidencia que os indivíduos têm abandonado a escola antes de concluírem a educação básica. Assim, percebemos que o crescimento da educação superior também está relacionado aos problemas existentes na educação básica, como a evasão escolar. Entendemos que a análise sobre a educação superior não pode ser feita de maneira isolada; é preciso ter consciência de que as políticas estabelecidas para a educação básica também exercem influência na educação superior. A expansão desta última deve ser encarada não somente a partir de um cenário político, mas por meio da compreensão do perfil dos sujeitos.

É necessário observar de maneira concreta o crescimento do número de matrículas de alguns cursos, analisando não apenas o movimento expansionista que ocorreu sobretudo em meados da década de 1990, mas também o perfil desses cursos, o público que eles atraíram ao longo dos anos, o prestígio social que lhes foi conferido e como a qualidade esteve vinculada a esse processo.

Hironaka (2005) faz uma crítica referente ao crescimento expressivo de cursos na educação superior, sobretudo via setor privado, que começou a despontar como uma preocupação antes de meados do século XX. Nos cursos de Direito, a crítica é de que eles

criaram sem que a qualidade os acompanhasse. Nesse caso, a qualidade está atrelada ao tipo de formação que as instituições oferecem para os estudantes, de acordo com os seus objetivos.

O investimento na pesquisa no campo da educação jurídica possibilita modificar as bases nas quais se assentam os cursos de Direito do País, que têm focado na preparação do estudante para ser aprovado no Exame de Ordem dos Advogados do Brasil⁶³, o que lhe permite atuar como advogado e nos concursos públicos. Esses dois elementos tornam-se atrativos e podem ser corroborados na fala de um coordenador do curso de Direito. “Acabam chamando mais a atenção dos nossos estudantes, de fato. O primeiro desafio é o Exame da Ordem, e depois concurso público. Essas são as preferências dos nossos [estudantes]”. (CD4, informação verbal).

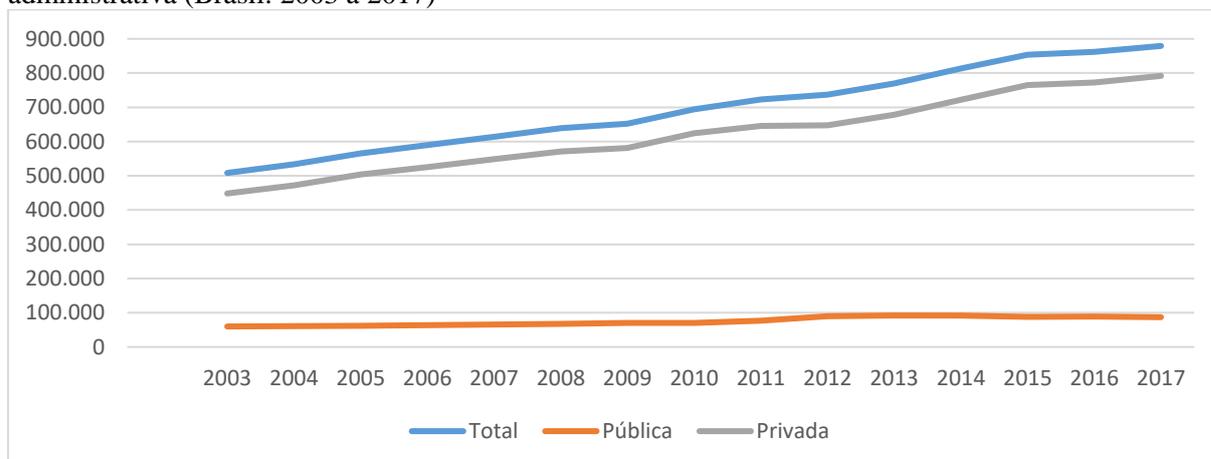
Para Reis (2014), a reflexão sobre a centralidade da pesquisa no Direito tem o intuito de encontrar as possibilidades, verificar os desafios que sirvam para a mudança das práticas cotidianas dos sujeitos envolvidos. Desse modo, é preciso apontar as práticas e as tendências que sinalizem uma renovação da pesquisa em Direito, que deve estar pautada na utilização de dados empíricos e na reflexão metodológica, que têm se mostrado ausentes. A relação da pesquisa com a qualidade será debatida no quarto capítulo dessa tese, tendo em vista as falas dos sujeitos entrevistados, confrontando-as com a literatura sobre o assunto.

3.1.2 Ampliação do número de matrículas no curso de Direito

Consideramos a qualidade uma categoria ampla e complexa, razão pela qual, para que seja compreendida no âmbito dos cursos de Direito, é necessário que se faça uma averiguação de como esses cursos se consolidaram no País. Logo, precisamos abstrair os condicionantes sociais, econômicos e históricos que estão relacionados ao curso, sem perder de vista o universo da educação superior. Tendo em vista esse olhar que parte da realidade na qual o curso se expandiu, os dados do gráfico 3 retratam o aumento do número de matrículas nos cursos de Direito de acordo com a categoria administrativa, ao longo do período investigado.

⁶³ Criado inicialmente pela Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963 (BRASIL, 1963), o Exame de Ordem dos Advogados do Brasil tornou-se obrigatório por meio da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994 (BRASIL, 1994a). O artigo 6º informa que a aprovação no Exame de Ordem é requisito necessário para a inscrição nos quadros da OAB como advogado, nos termos do art. 8º, IV. O artigo 7º da referida lei diz que o Exame de Ordem é prestado por bacharel em Direito, ainda que pendente sua colação de grau, formado em instituição regularmente credenciada.

Gráfico 3: Número de matrículas em cursos de Direito, presenciais e a distância, segundo a categoria administrativa (Brasil: 2003 a 2017)



Fonte: INEP (2018a)

No período de 2003 a 2017 (INEP, 2018a), houve um crescimento de 72,5% nas matrículas em cursos de Direito. As IES públicas registraram um aumento de 43,4%, enquanto as IES privadas alcançaram um percentual de 76,4%. Assim, o número de matrículas em cursos de Direito teve um crescimento maior nas IES privadas do País, como aconteceu em relação à expansão dos cursos. Para Barros (2015), de 2001 a 2010, as matrículas em cursos superiores, presenciais e a distância, mais que dobraram, porém, a rede privada continua a ser a grande responsável pela educação superior do Brasil. Mesmo com o aumento de estudantes matriculados nas IES públicas, isso não foi suficiente para alterar a predominância dos estabelecimentos privados. De acordo com a autora, nos anos de 2005 a 2009, entre os 10 cursos de graduação mais procurados no país estava o de Direito. Para ela, há uma concentração de estudantes em áreas específicas, o que, por um lado, pode indicar que, enquanto algumas áreas enfrentam problemas com a mão de obra qualificada, outras colocam cada vez mais gente no mercado de trabalho; e por outro, que cursos com maior número de vagas são programados para receber uma grande parcela dos candidatos à educação superior, embora ofertando uma qualidade bastante variada.

Fagúndez (2006) considera que falta qualificação tecnológica aos estudantes de Direito. Essa carência na formação é tão significativa que as IES promovem, antes da conclusão do curso, cursinhos preparatórios para que os candidatos possam enfrentar os desafios, pois a posição do *ranking* da instituição depende do resultado do estudante nas diversas avaliações a que ele é submetido, entre as quais o Exame de Ordem dos Advogados do Brasil. Apesar de o foco de algumas instituições ter sido direcionado para as avaliações externas e a competitividade institucional, o autor acrescenta que o curso de Direito não pode ser avaliado em um único

momento, pois se faz necessária uma reflexão acerca da qualidade dos cursos. Para tanto, buscase uma melhor formação para os estudantes, visando à preparação de um bom profissional.

Tendo em vista o aumento do número de matrículas, a qualidade dos cursos de Direito é uma preocupação que paira sobre as instituições. Nesse contexto de discussão da qualidade, os *rankings* assumem um papel de destaque, pois o bom desempenho dos estudantes no Enade, no Exame de Ordem da OAB e nos concursos públicos faz com que a instituição tenha uma boa propaganda a seu favor. Exemplo disso é que algumas IES privadas têm colocado na sua publicidade institucional o Conceito Enade, CPC, CC, percentual de estudantes aprovados no Exame de Ordem e os prêmios que têm recebido, como forma de se autopromover e de informar, por meio desses recursos, que a instituição tem qualidade de ensino. Essa conduta é contraditória, uma vez que, no caso dos exames, eles se mostram diferentes no que diz respeito à aferição da qualidade, pois têm objetivos distintos. Além do mais, os indicadores mencionados medem determinados aspectos do curso e que nem sempre são compreendidos pela sociedade.

Muricy (2003) afirma que houve uma massificação desenfreada do ensino jurídico, resultado da explosão de vagas nas instituições privadas⁶⁴, sob o pretexto de um estímulo da política governamental de sucateamento do ensino público. Para o autor, o processo de implantação dessas vagas produziu uma queda na qualidade do ensino jurídico, colaborando para que a atuação dos profissionais de Direito fosse desacreditada.

Apesar dos questionamentos referentes à expansão da educação superior brasileira, Ristoff (2011) considera que o País está percebendo que oferecer, de forma séria, educação pós-média àqueles que a buscam, significa fazer com que seja viável um projeto de nação forte. Desse modo, o autor conclui que o Brasil precisa romper com o elitismo excludente que orientou a sua política nacional. O crescimento é visto como um aspecto oposto ao investimento em qualidade. Todavia, se nos apoiarmos nesse tipo de pensamento, a inserção de mais indivíduos nos cursos superiores nunca será vista como algo que irá colaborar com o

⁶⁴No Brasil, o movimento de expansão da educação superior via setor privado aconteceu de forma geral, não sendo uma exclusividade do curso de Direito. De acordo com Sampaio (2000), entre 1889 e 1918, 56 instituições de ensino superior, na sua maioria privadas, foram criadas no País. Desde 1808 até a proclamação da República, em 1889, o ensino superior se desenvolveu lentamente. Depois de 1850, presenciou-se um crescimento restrito do número de instituições educacionais e centros científicos, mantendo o ensino superior voltado para as profissões liberais. Para a autora, até 1900 havia poucas escolas de ensino superior, mas, com a anuência da Constituição Federal de 1891, a iniciativa privada começou a criar os seus próprios estabelecimentos, e três décadas depois o sistema de ensino tinha 133 instituições. De maneira geral, podemos afirmar que a expansão da educação superior, por intermédio do setor privado, não é um fenômeno recente. O caminho que o ensino superior encontrou para se propagar no final do século XIX e início do século XX no Brasil esteve amparado pela Carta Magna, que contribuiu para abertura de estabelecimentos vinculados ao segmento privado, principalmente os de caráter confessional.

desenvolvimento do País. Não se pode perpetuar um discurso de que qualidade e expansão são categorias antagônicas, é preciso que as políticas públicas para a democratização do acesso à educação superior sejam ampliadas e fortalecidas. O investimento em qualidade deve ser um dos pilares do ensino para todas as IES, independentemente de sua organização acadêmica, categoria administrativa, localização, dentre outros aspectos.

Quanto à crítica em relação à expansão dos cursos, Hironaka (2005) ressalta que a maioria dos bacharéis em Direito não consegue enfrentar o Exame de Ordem da OAB e explica o fato por meio de um comparativo entre as instituições.

Isso, [o mau desempenho no exame da OAB] sabe-se bem, não resulta da má qualidade da universidade pública, pois, apesar de os cursos jurídicos públicos representarem percentagem mínima dos bacharéis, estes costumam ocupar as melhores colocações nos *rankings* da OAB. O que se percebe é que o despreparo revelado pela maioria dos candidatos aos exames anuais da Ordem reflete diretamente a estrutura pedagógica insuficiente de grande parte dos cursos jurídicos mantidos pelo setor privado brasileiro. Ou seja, a maioria desses bacharéis, despreparados tanto para o exame da OAB quanto para qualquer outro exame e, principalmente, para a prática profissional, provém de cursos jurídicos particulares. (p. 24).

Essa análise é um tanto polêmica, pois cita apenas um indicador que pode ser passível de contestação como sinônimo de qualidade. O primeiro aspecto a ser discutido é que, nesse caso, a qualidade está relacionada a um bom desempenho no exame da OAB. Logo, se a instituição não possui percentuais expressivos de aprovação no exame, apresenta problemas ligados à qualidade da formação dos seus estudantes. Porém, podemos analisar que o parâmetro elencado, com exclusividade, contribui com a propaganda da instituição, uma vez que a inclui em bons posicionamentos no *ranking* dos aprovados no exame.

Emitir um juízo de valor acerca do curso, considerando apenas um indicador, é desconsiderar a realidade como dinâmica, contraditória e heterogênea. É preciso ampliar o olhar da avaliação e da sua relação com a qualidade. Essa visão simplória sobre a avaliação, elimina o movimento e as transformações que ocorreram no curso, desqualificando o debate em torno da educação superior. Avaliar é um ato político que coloca em jogo inúmeros interesses e personagens distintos.

Outro fator que deve ser questionado no discurso da qualidade é o de que as instituições públicas formam melhor os estudantes e que o mau desempenho no exame da OAB deve ser creditado às IES privadas. Para que se possa fazer essa declaração, é preciso ter conhecimento do universo dos cursos de Direito no Brasil. Com relação aos estudantes, deve-se verificar o

quanto a instituição e o curso agregaram à sua formação para, assim, dizer se as instituições públicas têm contribuído mais com a formação do estudante.

No que se refere à essa expansão, Hironaka (2005) relata que a maioria dos cursos jurídicos no Brasil registra resultados qualitativos ruins. Tal fato implica o reconhecimento de que algo deu errado no percurso de implantação desses cursos no País. Apesar de atribuir a responsabilidade da má qualidade aos cursos da iniciativa privada, a autora também reconhece que existem problemas nas instituições públicas, uma vez que

[...] não se quer afirmar com isso que os cursos públicos não tenham seus problemas – eles os têm! Problemas, normalmente, de ordem material, como falta de recursos para pagar funcionários e adquirir livros ou equipamentos. Mas, ainda assim, os problemas da universidade pública não costumam resultar da falta de busca da excelência. Já os problemas do ensino privado – que, em geral, não padece da mesma carência material – decorrem costumeiramente de um quase correspondente desinteresse pela excelência qualitativa. Não se quer nem se pode generalizar: há cursos privados que fazem da busca de excelência pedagógica um elemento fundamental de suas políticas, mas estes são, infelizmente, exceções. (p. 25)

A análise incide na busca por excelência como um dos critérios de qualidade. Na visão da autora, os segmentos público e privado estão em caminhos opostos em relação a esse quesito. Todavia não, fica evidente quais critérios são utilizados para a definição de excelência qualitativa; talvez, os setores público e privado tenham concepções diferentes acerca dessa categoria. Enfim, não há subsídios suficientes para confirmar que um setor trabalha em prol da excelência e o outro não.

A expansão da educação superior é um tema que engloba uma série de discussões não só relacionadas à qualidade do ensino ofertado, mas também aos debates vinculados ao crescimento das matrículas nas regiões do Brasil. Essa distribuição regional deve ser conhecida para que se possa questionar o modo como a expansão ocorreu, se de forma igualitária ou de maneira desequilibrada, privilegiando algumas localidades em detrimento de outras. Em relação ao setor privado, percebemos que com a sua participação na expansão da educação superior, os cursos de graduação começaram a se espalhar pelo território nacional. Contudo, entre 2003 e 2017, notamos que o crescimento de matrículas se deu de forma diferenciada nas regiões, o que pode ser constatado por meio dos percentuais apresentados na tabela 1.

Tabela 1: Número de matrículas em cursos de Direito, presenciais e a distância, por região (Brasil: 2003 a 2017)

Ano	Região Norte			Região Nordeste			Região Centro-Oeste			Região Sudeste			Região Sul		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
2003	18.035	5.355	12.680	60.790	14.679	46.111	54.476	4.370	50.106	283.665	23.067	260.598	92.676	13.438	79.238
2004	20.367	5.543	14.824	70.971	14.037	56.934	59.834	5.022	54.812	284.757	23.802	260.955	98.233	13.266	84.967
2005	22.966	5.520	17.446	84.795	14.210	70.585	66.164	5.063	61.101	287.620	24.047	263.573	104.667	13.329	91.338
2006	27.505	6.683	20.822	97.616	14.857	82.759	74.626	5.410	69.216	286.701	24.134	262.567	103.897	13.450	90.447
2007	30.895	5.624	25.271	109.344	15.640	93.704	80.391	6.268	74.123	286.573	23.658	262.915	106.816	14.050	92.766
2008	35.391	5.817	29.574	121.871	16.594	105.277	83.815	6.628	77.187	287.490	23.727	263.763	110.195	14.524	95.671
2009	38.306	5.839	32.467	135.733	18.765	116.968	84.145	6.950	77.195	281.804	24.160	257.644	111.742	14.530	97.212
2010	42.949	6.770	36.179	147.455	20.119	127.336	88.778	7.537	81.241	298.502	24.122	274.380	116.861	11.675	105.186
2011	47.138	7.290	39.848	156.136	22.038	134.098	93.992	8.078	85.914	303.741	24.616	279.125	122.037	15.173	106.864
2012	47.129	7.368	39.761	162.391	23.446	138.945	95.508	8.734	86.774	308.013	25.718	282.295	124.230	24.589	99.641
2013	50.237	7.033	43.204	171.424	24.482	146.942	99.299	9.227	90.072	320.615	26.316	294.299	128.314	24.956	103.358
2014	52.196	7.527	44.669	180.597	25.315	155.282	105.690	9.959	95.731	340.735	28.362	312.373	134.236	20.630	113.606
2015	57.256	7.716	49.540	191.876	26.623	165.253	108.764	10.721	98.043	357.437	29.239	328.198	137.878	13.856	124.022
2016	59.052	8.093	50.959	190.752	27.036	163.716	107.888	11.029	96.859	365.991	29.128	336.863	138.641	14.107	124.534
2017	61.150	7.680	53.470	191.325	27.169	164.156	108.971	11.299	97.672	378.582	30.348	348.234	139.206	10.889	128.317
Evolução das matrículas 2003 – 2017	239%	43,4%	321,6%	214,7%	85%	256%	100%	158,5%	184,9%	33,4%	31,5%	33,6%	50,2%	-18,9%	61,9%

Fonte: INEP (2018a)

A região Norte foi a que apresentou o maior percentual em relação ao aumento do número de matrículas nos cursos de Direito. A região Nordeste também mostrou um percentual significativo em relação ao crescimento das matrículas. As regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste obtiveram percentuais mais baixos quando comparadas às regiões Norte e Nordeste. A região Sudeste evidenciou o menor percentual de matrículas entre os anos de 2003 a 2017, o que pode indicar que não há uma atratividade para os cursos de Direito nessa região ou que a região já tenha atingido o ápice da sua expansão.

Essa tendência de crescimento diferenciado entre as regiões do País é constatada desde a década de 1980 no setor privado. Para Sampaio (2000), no período entre 1980 e 1994, percebeu-se dois movimentos inversos, de aumento, no Norte e Centro-Oeste, e de diminuição, no Sul, Sudeste e Nordeste. De acordo com a autora, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram as maiores taxas de crescimento percentual das matrículas totais no ensino superior, entre os anos de 1990 e 1994.

Podemos afirmar que desde a década de 1980 há um aumento no número de matrículas nos cursos de graduação da região Norte, via setor privado. No caso do curso de Direito, o percentual das matrículas continua a crescer com auxílio das IES privadas, que se apresentam em maior número quando comparadas às públicas. Porém, observa-se que a Região Nordeste, vem, junto com a região Norte, ampliando as suas matrículas no curso de Direito. Isso indica que a expansão desse curso tem ocorrido em ritmos distintos nas regiões do País. Em relação a essa evolução, vale destacar que a meta 12 do Plano Nacional de Educação⁶⁵ (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), tem como objetivo

[...] elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014a, p. 5).

Assim, a elevação da taxa de matrículas é algo que o governo federal visa atingir a fim de viabilizar a democratização da educação superior; para tanto, é necessária que seja assegurada a qualidade da oferta e da expansão e que esse crescimento também se dê no setor público. De acordo com dados da Pnad (IBGE, 2015), a população brasileira residente, na faixa etária de 18 a 24 anos, que é a utilizada para fazer o cálculo da taxa líquida, foi de 22.432.000 habitantes. A região Norte detém 2.119.000, a Nordeste 6.446.000, a Centro-Oeste 1.734.000,

⁶⁵ O Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), sendo o segundo plano aprovado por lei.

a Sudeste 9.085.000 e a Sul 3.048.000. Diante dos números, verificamos que a região Sudeste possui a maior quantidade de indivíduos nessa faixa etária, acompanhada pela região Nordeste. Inferimos que o crescimento das matrículas na região Nordeste mostra que a expansão tem buscado atender a uma demanda populacional, uma vez que essa é a segunda maior região também em números absolutos.

A região Norte só tem uma população maior do que a da Centro-Oeste, porém, de acordo com os dados da tabela 1, ao comparar essas duas regiões, a primeira sempre apresentou um número bastante inferior à segunda, em termos de matrículas em Direito.

Na visão de Sampaio (2000), houve uma tendência que acompanhou a desconcentração regional das matrículas no setor privado, qual seja, a sua interiorização. Desse modo, a autora sugere que a iniciativa privada liderou, junto com o segmento das universidades estaduais, esse movimento de interiorização das matrículas na educação superior nas regiões onde até a década de 1990 era quase inexistente a oferta de ensino superior privado, como eram os casos das regiões Norte e Centro-Oeste.

Podemos mencionar que a desconcentração das matrículas da educação superior, movimento impulsionado pelo setor privado, influenciou na ampliação desse nível educacional nas regiões que não tinham sido beneficiadas pela política expansionista. Percebemos que houve uma continuidade desse crescimento de matrículas, via segmento privado, nos cursos de Direito da região Norte, como vem ocorrendo, desde a década de 1990, na educação superior. É possível notar que a expansão se dá de forma diferenciada nas regiões, tendo em vista as questões econômicas, culturais e demais particularidades. As estatísticas sozinhas não conseguem elucidar os elementos que contribuíram para a evolução e consolidação do curso.

De acordo com Barros (2015), o número de estudantes nas universidades e faculdades ainda está distante da proporção da população nas regiões. As diferenças de acesso formam o cenário geral da educação superior no Brasil na modalidade presencial. Para a autora, a distribuição das matrículas dos cursos de graduação, entre os anos de 2001 a 2010, “ratificam as disparidades, com maior concentração de matrículas na Região Sudeste (48,7%) e baixo acesso na Região Norte, com apenas 6,5% das matrículas.” (p. 364).

Mais uma vez retoma-se o ponto de que a expansão não pode ser discutida isolada da qualidade, visto que esta é uma categoria que deve perpassar todas as análises que envolvem a educação superior. Porém, no que tange à expansão, a grande preocupação demonstrada tem sido com a regulação das instituições e cursos.

A maior expansão de matrículas em instituições públicas ocorreu na região Centro-Oeste. A região Sul apresentou uma queda significativa no número de matrículas em IES

públicas entre os anos de 2014 e 2015. Já nas IES privadas, o aumento mais expressivo se deu nas regiões Norte e Nordeste. Tal fato evidencia que a expansão, de maneira geral, deu-se por meio do setor privado, como discutido anteriormente.

Quanto ao número de matrículas apresentadas, é importante levar em consideração a quantidade de vagas, novas e remanescentes, oferecidas pelas instituições. Conforme o glossário da educação superior de 2014 (INEP, 2015), as vagas novas dizem respeito ao número total de vagas anuais ofertadas nos processos seletivos vestibular, Enem, avaliação seriada e processos seletivos simplificados, em cada turno de funcionamento do curso. Não são incluídas as vagas não ocupadas ou liberadas em anos anteriores. Para a mesma fonte, as vagas remanescentes, conceito adotado nesta tese, são aquelas de anos anteriores, que nunca foram ocupadas ou foram liberadas por diversos motivos: óbito, não cumprimento de desempenho mínimo (jubilamento), transferência interna (transferência entre cursos da IES), transferência externa (transferências de outras IES). A forma de ingresso nessas vagas define-se como “processos seletivos para vagas remanescentes” (transferência externa, transferência interna, portador de curso superior e reingresso). Para os cursos em que as vagas são oferecidas semestralmente devem-se considerar também aquelas liberadas ou não ocupadas no primeiro semestre.

Os dados da tabela 2 apresentam o número de vagas novas e remanescentes oferecidas nos cursos de Direito. Em 2014, ocorreu uma mudança na coleta das informações do censo da educação superior e, por isso, resolvemos não utilizar os dados de anos anteriores.

Tabela 2: Vagas oferecidas em cursos de Direito, presenciais e a distância (Brasil: 2014 a 2017)

Ano	Novas			Remanescentes		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
2014	241.650	20.018	221.632	117.592	5.387	112.549
2015	244.839	18.877	225.962	150.593	3.650	146.943
2016	245.956	19.597	226.359	167.542	3.925	163.617
2017	260.928	18.205	242.723	148.643	4.083	144.560
Evolução das vagas oferecidas 2014-2017	7,9%	-9,0%	9,5%	26,4%	-24,3%	28,4%

Fonte: INEP (2018a)

De acordo com os dados da tabela 2, o maior número de vagas nos cursos de Direito é ofertado por meio de vagas novas. Nos anos de 2014 a 2017, houve um aumento no percentual dessas vagas, no entanto, elas cresceram no setor privado, enquanto no público houve uma queda. Assim, embora o percentual de matrículas nos cursos de Direito tenha aumentado nas IES públicas, em quase todas as regiões do País, com exceção da Sul, a oferta de vagas novas

nessa categoria administrativa vem diminuindo. Quanto às vagas remanescentes, observamos que no setor público o oferecimento desse tipo de vaga sofreu redução no período mencionado; no entanto, nas IES privadas esse percentual apresentou aumento, o que pode revelar que essas IES não estão preenchendo as vagas que disponibilizam em seus processos seletivos.

Após a discussão das vagas oferecidas, abordaremos os dados da tabela 3 que tratam do total de ingresso nos cursos de Direito.

Tabela 3: Total de ingressos em cursos de Direito, presenciais e a distância (Brasil: 2014 a 2017)

Ano	Por processo seletivo			Por seleção para vagas remanescentes			Por outras formas		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
2014	217.279	18.867	198.412	40.480	2.404	38.078	1.059	289	770
2015	214.562	17.455	197.107	42.540	1.655	40.885	926	301	625
2016	206.623	17.860	188.763	46.486	1.574	44.912	1.946	366	1.580
2017	215.558	16.725	198.833	48.630	1.560	47.070	1.275	236	1.039
Evolução dos ingressos 2014-2017	-0,7%	-11,3%	0,2%	20,1%	-35,1	23,6%	20,3%	-18,3%	34,9%

Fonte: INEP (2018a)

Os dados da tabela apresentada mostram que o maior número de ingressos se deu por processo seletivo, pois o maior número de vagas ofertadas encontra-se nessa modalidade. Porém, ao compararmos o período, há uma queda no percentual de ingressos nessa categoria. Tal fato representa uma contradição, pois mesmo com a diminuição do número de ingressos por processo seletivo, verificou-se que o curso de Direito registrou o maior número de matrículas em 2017, quando comparado com outros. Desse modo, o aumento do número de matrículas não está vinculado apenas ao número de ingressantes por processo seletivo.

Em 2017, chegamos à conclusão de que das 260.928 vagas novas oferecidas, 215.558 foram ocupadas por processo seletivo, totalizando 82,6% de ingressantes. Quanto às vagas remanescentes, apenas 32,7% delas foram preenchidas. Há um percentual pequeno de ocupação dessas vagas quando comparado àquele relacionado às vagas preenchidas por processos seletivos. Podemos considerar que o percentual de ocupação das vagas remanescentes é baixo, tendo em vista que é mais restrita, sendo destinada à transferência externa, transferência interna, portador de curso superior ou reingresso.

Destacamos que em 2016 houve um número maior de vagas remanescentes no curso de Direito, conforme a tabela 2, indicando que por algum motivo essas nunca foram ocupadas ou foram liberadas, pelos motivos descritos; uma outra hipótese é que essas vagas remanescentes

podem ter aumentado devido ao que Sousa (2013a) denomina de “estoque de vagas”, que é quando as IES solicitam um maior número de vagas, tendo em vista a quantidade que pretendem oferecer. Esse assunto será discutido no capítulo 5 da tese.

De acordo com Ristoff (2011), a ociosidade das vagas nos cursos de Direito chegou a 35% em 2011. Porém, esse fenômeno não era exclusividade do curso, pois havia mais de um milhão de vagas ociosas em toda a educação superior, principalmente nos cursos privados. O autor aponta as seguintes hipóteses para justificar o problema:

[...] umas delas é que o custo do curso é alto demais para capacidade de pagamento ou pelo que oferece; outra explicação é que há muitos candidatos fracos a ponto de não terem a menor condição de ingressar em qualquer curso universitário e por isso são eliminados nos processos seletivos. (p. 169).

A quantidade de vagas remanescentes que assola a educação superior não é uma exclusividade de alguns cursos; todo o sistema padece desse problema. As possíveis causas apontadas pelo autor levantam o debate sobre questões econômicas e de formação. A de cunho econômico é um agravante, uma vez que o indivíduo que não consegue arcar com os custos do curso, certamente, vai abandoná-lo em virtude da inadimplência. Até mesmo os estudantes que recebem bolsas de estudo via Prouni, Fies ou da própria instituição devem ter garantidas as condições que viabilizem a sua permanência no curso, o que também deve ser assegurado aos estudantes de IES públicas. O outro ponto – incapacidade de os estudantes conseguirem ser aprovados em processos seletivos das IES – pode estar relacionado à qualidade da formação que receberam na educação básica. Essa mazela do ensino acaba reverberando também na educação superior, pois revela o abismo existente entre esses dois níveis educacionais. Nesse caso, há uma dificuldade de estabelecermos a mediação entre o acesso dos estudantes e a quantidade de vagas remanescentes, pois aqueles que ingressam sem condições de permanecer no curso, certamente vão aumentar as estatísticas desse tipo de vaga.

De acordo com informações da página do MEC (2015), constatou-se que, com base no censo da educação superior de 2014, havia pelo menos 114 mil vagas ociosas nas instituições federais de ensino. Para tentar zerar esse número, o referido ministério anunciou a criação do SiSU para as vagas remanescentes. As vagas não preenchidas eram oferecidas por iniciativa das próprias instituições, sem que houvesse qualquer política para esse fim.

Nós queremos todas essas vagas preenchidas com um critério transparente, republicano e meritocrático de acesso. Para isso, vamos mudar o mecanismo de repasse de verba para as instituições federais. O MEC não repassará recurso

por vaga, mas sim por matrícula efetivamente realizada. Com o mesmo recurso que nós temos hoje, podemos ter 100 mil alunos a mais nas universidades federais, afirmou o ministro da Educação, Aloizio Mercadante, durante coletiva de imprensa em Brasília, nesta sexta-feira, 4. (BRASIL; MEC, 2015, n.p.).

Nas palavras do então Ministro da Educação, o problema das vagas ociosas nas instituições federais seria resolvido pela alteração do mecanismo de repasse de verbas. Assim, as IES receberiam o recurso financeiro não pela quantidade de vagas disponibilizadas, mas pelo número de matrículas efetivadas. Desse modo, desde o segundo semestre de 2016, o SiSU apresenta a opção de oferta das vagas remanescentes.

Quanto ao Fies e ao Prouni, o MEC publica, respectivamente, Portaria Normativa e Edital, a cada semestre do ano, disponibilizando as informações para a ocupação das vagas remanescentes nesses dois programas. O que se pode afirmar é que o Estado tem conhecimento acerca da quantidade expressiva de vagas remanescentes, tanto no segmento privado como no público, e tem instaurado medidas para atenuar esse problema.

Ao analisar os dados referentes ao crescimento desses cursos, consideramos a base material dos fatos, pois ela fornece os direcionamentos para que possamos fazer inferências e tirar conclusões por ora. Não é possível entender como o curso de Direito se desenvolveu sem examinar o movimento da história da educação superior no Brasil. A problematização do objeto dessa tese só é possível porque partimos de elementos reais, que são partes de um todo complexo.

Diante do exposto, compreendemos que a discussão até aqui realizada tem relação com a condição material do objeto dessa tese. Os dados estatísticos dão suporte às análises de cunho qualitativo e histórico, que tomam o homem como sujeito das suas ações. Assim, levamos em consideração o homem real, inserido em uma sociedade que sofreu mudanças ao longo dos anos. É nesse movimento dos fenômenos que procuramos entender a gênese e a evolução do curso de Direito no Brasil, com base nos vários elementos que fomentam a discussão. Reiteramos que a expansão é um tema complexo e contraditório, uma vez que a educação superior é composta por instituições heterogêneas, e, em virtude dessa diversidade, o crescimento do número de cursos e IES se deu de maneira distinta.

Outro problema detectado na educação superior é o acesso às vagas, em instituições públicas de ensino. De acordo com Garcia e Jesus (2015), foi no contexto da dificuldade de acesso à educação superior e da grande concorrência nos vestibulares que aparecem as primeiras políticas de ação afirmativa, nos anos de 2003 e 2004. Para os autores, a principal política de ação afirmativa foi a que aumentou as oportunidades de ingresso nas universidades públicas para negros – pretos e pardos. A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (BRASIL,

2012), ampliou o número de beneficiários, incluindo no sistema cotas destinadas a estudantes provenientes de escolas públicas e para essas vagas um percentual destinado a estudantes pretos, pardos e indígenas.

Maio e Santos (2005) relatam que em 2003 foi aprovada na íntegra a proposta que destinava uma cota de 20% das vagas do vestibular para negros, assim, a UnB foi a primeira universidade federal a ratificar o sistema. A instituição implementou no segundo vestibular de 2004 o sistema de cotas, utilizando fotografias para fins de identificação dos candidatos negros durante a inscrição, o que gerou inúmeros debates.

A implantação das cotas raciais nas universidades traz uma série de debates, pois o assunto está envolto em inúmeras contradições, havendo posicionamento a favor e contra à política. Um dos pontos de vista sobre o assunto remete ao estudo realizado por Assunção, Santos e Nogueira (2018). As autoras verificaram que o programa de cotas raciais na UnB contribuiu para aumentar o acesso de estudantes negros à universidade e redistribuí-los entre os cursos, além de mostrar que esses candidatos buscam cursos de menor prestígio social e, de forma crescente, cursos da área de saúde.

Em uma outra perspectiva, Maggie (2005) defende que, no Brasil, ao longo do século XX, tentou-se construir uma sociedade na qual os indivíduos pudessem transitar entre marcas ou até mesmo não se pensar a partir delas. Porém, o que essas políticas propõem é o fim dessa possibilidade e o início de uma marcação muito rígida de indivíduos, que não poderão mais dizer que pertencem somente à raça humana. Sendo assim, a autora conclui que o “tribunal inaugurado na UnB só faz colocar a nu o que está por trás das cotas raciais, ou seja, o ideário racial que instaurou no mundo a separação e a marca que cria sociedades divididas.” (p. 290). Esses dois posicionamentos revelam como as cotas são um assunto contraditório, em virtude da forma como são encaradas; elas podem ser consideradas como políticas de inclusão e de democratização das universidades, e também como segregadoras.

Estudo realizado por Garcia e Jesus (2015) procurou comparar o desempenho dos estudantes cotistas e não cotistas ao longo do curso, por meio do Índice de Rendimento Acadêmico (IRA) de nove cursos da UnB. Para a análise dos dados, os autores classificaram os nove cursos por áreas e pelo prestígio social. Os cursos de Direito, Medicina, Biologia, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica e Engenharia Mecatrônica foram classificados como de alto prestígio, enquanto Pedagogia, Letras e Química como cursos de baixo prestígio.

No que diz respeito ao curso de Direito, os autores constataram que existiam vantagens para os estudantes do sistema universal frente aos cotistas nos cinco semestres iniciais, dentre os 10 do curso. Porém, essa vantagem deixava de ser percebida nos últimos quatro semestres

do curso, pois as respectivas diferenças entre as médias não eram significativas. Para os autores, esse resultado pode indicar um avanço no rendimento do grupo de cotistas ao longo do curso.

Por meio dos dados apresentados, podemos dizer que o perfil dos estudantes que ingressam no curso de Direito vem se modificando na UnB. As cotas são um exemplo de políticas que oportunizaram o acesso à universidade de um grupo que sempre esteve afastado dos bancos universitários. A diferença inicial de desempenho entre cotistas e não cotistas, apresentada no início do curso, é eliminada nos semestres finais. A informação pode evidenciar que o curso tem investido na formação dos estudantes, o que resulta em um equilíbrio do desempenho acadêmico entre os dois grupos. Essa relação das partes com o todo, permite compreender as mudanças que o curso de Direito vem sofrendo e como tem se adaptado às novas exigências, buscando atender a todos de forma equânime, sem, é claro, abrir mão de uma formação de qualidade.

3.2 O Distrito Federal como unidade da federação

Para a discussão que trata sobre a expansão dos cursos superiores no Distrito Federal, e em particular sobre o curso de Direito, julgamos necessário que fosse realizada uma caracterização do lugar onde se desenvolveu a pesquisa, ressaltando aspectos históricos, geográficos e socioeconômicos. Essas especificidades mostram como a educação superior se consolidou nessa localidade e sob quais aspectos o curso de Direito, inaugurado na nova capital federal em 1962, configurou-se.

Em relação à história do DF, com a promulgação da primeira constituição republicana, em 1891, foi decretada a delimitação de uma zona de 14.400 km² para ser oportunamente demarcada como a futura capital federal. Quando fosse concluída a mudança da capital do Rio de Janeiro para a referida área, o DF se constituiria como um estado. (BRASÍLIA, 2018).

Em 1892, foi instituída a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, chefiada pelo astrônomo Luiz Cruls, cujo objetivo era estudar e demarcar a área que seria destinada ao DF. Dessa visita foi gerado um relatório, em 1894, que foi entregue ao governo. Todavia, apenas em 1922 ocorreu o lançamento da pedra fundamental da nova capital do Brasil nos arredores do que, atualmente, é conhecida como a RA de Planaltina.

Após a instituição do Estado Novo, em 1937, pelo então presidente do País, Getúlio Vargas, uma nova constituição foi outorgada, mas não havia referência à sede do governo federal. Dessa maneira, o projeto de mudança da capital fora adiado. Em 05 de janeiro de 1953, foi sancionada a Lei nº 1.803 (BRASIL, 1953) que autorizava o Poder Executivo a realizar

estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República, que deveriam ser concluídos dentro de três anos.

Em 1956, os trabalhos de construção da nova capital tiveram início, no governo do presidente Juscelino Kubitschek. Nesse mesmo ano foi criada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), que tinha como objetivo coordenar as obras da construção de Brasília, liderada por Israel Pinheiro. De acordo com Abreu (2016), além de Israel Pinheiro, a Novacap teve como funcionários Oscar Niemeyer, Lucio Costa, Athos Bulcão e Burle Marx, que desempenharam papéis de grande relevância nos projetos arquitetônico e urbanístico da nova capital federal. Brasília foi inaugurada em 21 de abril de 1960, depois de 41 meses de obras.

No que diz respeito aos aspectos geográficos, o DF faz parte do Planalto Central, Centro-Oeste do Brasil, possui uma área de 5.779 km² e está localizado a cerca de 1.000 metros do nível do mar. Em relação à sua ocupação, diferentemente dos estados do Brasil, o DF não é dividido em cidades e bairros, não havendo prefeituras. Até a defesa desta tese, o DF era composto por 31 RAs, conforme mostra o quadro 9.

Quadro 9: Regiões Administrativas do DF

Regiões Administrativas	Lei de criação
RA I – Plano Piloto	4.545 de 10 de dezembro de 1964
RA II – Gama	4.545 de 10 de dezembro de 1964
RA III – Taguatinga	4.545 de 10 de dezembro de 1964
RA IV – Brazlândia	4.545 de 10 de dezembro de 1964
RA V – Sobradinho	4.545 de 10 de dezembro de 1964
RA VI – Planaltina	4.545 de 10 de dezembro de 1964
RA VII – Paranoá	4.545 de 10 de dezembro de 1964
RA VIII – Núcleo Bandeirante	49 de 25 de outubro de 1989
RA IX – Ceilândia	49 de 25 de outubro de 1989
RA X – Guará	49 de 25 de outubro de 1989
RA XI – Cruzeiro	49 de 25 de outubro de 1989
RA XII – Samambaia	49 de 25 de outubro de 1989
RA XIII – Santa Maria	348 de 04 de novembro de 1992
RA XIV – São Sebastião	467 de 25 de junho de 1993
RA XV – Recanto das Emas	510 de 28 de julho de 1993
RA XVI – Lago Sul	643 de 10 de janeiro de 1994
RA XVII – Riacho Fundo	620 de 15 de dezembro de 1993
RA XVIII – Lago Norte	641 de 10 de janeiro de 1994
RA XIX – Candangolândia	658 de 27 de janeiro de 1994

(continua)

Quadro 9: Regiões Administrativas do DF

(conclusão)

Regiões Administrativas	Lei de criação
RA XX – Águas Claras	3.153 06 de maio de 2003
RA XXI – Riacho Fundo II	3.153 06 de maio de 2003
RA XXII – Sudoeste/Octogonal	3.153 06 de maio de 2003
RA XXIII – Varjão	3.153 06 de maio de 2003
RA XXIV – Park Way	3.255 de 29 de dezembro de 2003
RA XXV – SCIA ⁶⁶ (Estrutural)	3.315 de 27 de janeiro de 2004
RA XXVI – Sobradinho II	3.314 de 27 de janeiro de 2004
RA XXVII – Jardim Botânico	3.435 de 31 de agosto de 2004
RA XXVIII – Itapoã	3.527 de 03 de janeiro de 2005
RA XXIX – SIA ⁶⁷	3.618 de 14 de julho de 2005
RA XXX – Vicente Pires	4.327 de 26 de maio de 2009
RA XXXI – Fercal	4.745 de 29 de janeiro de 2012

Fonte: CODEPLAN (2016)

Informações da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) (2016), apontam que no Plano Urbanístico de Brasília, as cidades satélites estavam previstas como núcleos periféricos às RAs. Sua implantação deveria ocorrer de acordo com as necessidades de fixação da população. Porém, com o início das obras na capital, houve diversas invasões de terrenos, ameaçando não só os espaços vazios das RAs, com objetivos já definidos, mas também os locais periféricos não previstos para os núcleos habitacionais. Desse modo, foi necessária a criação de núcleos habitacionais paralelamente à construção de Brasília. As RAs foram concebidas pela Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), correspondendo a áreas territoriais do DF pelo fato de esta Unidade Federativa (UF) não poder ter municípios. Assim, as áreas criadas ao redor de Brasília foram chamadas de cidades satélites. No entanto, o autor ressalta que com a promulgação da Lei Orgânica do DF, em 1993, RA passou a ser a denominação oficial dessas cidades.

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2015 – PDAD/DF (CODEPLAN, 2016), estimou a população urbana do Distrito Federal, em julho de 2015, em 2.906.574 habitantes, sendo a RA de Ceilândia a mais populosa, com 479.713 habitantes. A distribuição populacional por sexo mostra que a maioria (52,1%) é formada por mulheres. Dos residentes no DF, 18,7% têm até 14 anos de idade e 65,8%, que constituem a maioria, concentram-se nos grupos entre 15 e 59 anos. A faixa da população acima de 60 anos de idade é de 15,4%.

⁶⁶ Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – inclui a Vila Estrutural.

⁶⁷ Setor de Indústria e Abastecimento.

Ainda de acordo com dados da mesma fonte, constatamos que 48,9% dos residentes são naturais do Distrito Federal. Em relação ao total de imigrantes, 52,1% são da região Nordeste, seguidos pelos oriundos da Sudeste, 27,0%. Do Centro-Oeste, vieram 13,7% e das regiões Norte e Sul, juntas, chegaram 6,6%. Estrangeiros somam apenas 0,5%. Durante a construção da nova capital, os primeiros habitantes foram atraídos pelos empregos gerados no ramo da construção civil ou, no caso dos servidores públicos, vieram transferidos em virtude dos cargos que ocupavam, fato que pode ser corroborado quando se observa que 20,2% migraram no período entre 1961 a 1970 (CODEPLAN, 2016). Porém, não se pode dizer que esse movimento migratório ficou restrito à primeira década que precedeu a inauguração de Brasília, pois verificamos que o maior período de migração para o DF foi entre 1991 a 2000, com 25%.

Quanto ao nível de escolaridade dos residentes no Distrito Federal, 29,5% dos moradores informaram ter o ensino fundamental incompleto, 21,6% possuem o ensino médio completo, enquanto 18,7% têm formação superior, incluindo curso de especialização, mestrado e doutorado. Os que se declararam analfabetos, sabem apenas ler e escrever e cursam a alfabetização de adultos totalizam 3,7%, e, somados aos que têm ensino fundamental incompleto, atingem a casa dos 33,2% da população. (CODEPLAN, 2016). Esses percentuais revelam que a maior parte da população do DF não concluiu o ensino fundamental. Ao contrastar esse dado com a faixa etária da população, percebemos que apenas 18,7% têm até 14 anos de idade, faixa etária em que os jovens se encontram em idade escolar para frequentar o ensino fundamental. Averiguamos que uma parcela dos residentes adultos do DF, por algum motivo, não terminou os seus estudos no ensino fundamental, o que reflete nos percentuais de conclusão do ensino médio e, conseqüentemente, nos de ingresso na educação superior.

Em relação à ocupação dos moradores do Distrito Federal com 10 anos e mais de idade, observamos que 48,8% têm atividades remuneradas, 16,2% são aposentados e pensionistas e 16,5% somente estudam, enquanto 7,4% se encontram desempregados. A partir das informações coletadas, estimou-se que um total de 1.254.842 está ocupada com alguma atividade remunerada. Destes, 0,8% trabalha na agropecuária; 5,5% na construção civil; 27,6% no comércio, 21,6% na administração pública (administração direta, empresas públicas e fundações) e 17,5% em serviços gerais.

Por fim, em relação à renda domiciliar média da população do Distrito Federal, temos que em 2015 era da ordem de R\$ 5.192,38 (cinco mil, cento e noventa e dois reais e trinta e oito centavos – 6,59 salários mínimos à época) e a renda per capita de R\$ 1.652,97 (mil, seiscentos e cinquenta e dois reais e noventa e sete centavos – 2,10 salários mínimos à época). Todavia, os dados da PDAD-DF 2015 (CODEPLAN, 2016) mencionam que embora em termos de renda

média o DF detenha um valor elevado, ao desagregar os dados por RA, um novo contexto aparece, evidenciando uma grande desigualdade interna existente no DF, mensurado pelo Coeficiente de Gini⁶⁸. Desse modo, a diferença entre a maior renda domiciliar média (Lago Sul) é 11 vezes maior que a menor renda (Estrutural) e em termos de renda per capita, essa diferença é de 16 vezes, fazendo com que o coeficiente de Gini seja de 0,468. Dentro de cada RA, a desigualdade é menor, independente da classe social.

Nesse caso, as RAs foram divididas em quatro grupos, grupo I: alta renda (renda domiciliar acima de R\$ 10.000,00, 10 mil reais), grupo II: média-alta renda (renda domiciliar entre R\$10.000,00 e R\$ 5.000,00, 10 mil reais e cinco mil reais), grupo III: média-baixa renda (renda domiciliar entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00, cinco mil reais e dois mil e quinhentos reais) e grupo IV: baixa renda (renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500,00, dois mil e quinhentos reais). As rendas mais altas estavam localizadas nas RAs do Lago Sul, Park Way, Sudoeste/Octogonal, Plano Piloto, Jardim Botânico e Lago Norte. Constatou-se que nesta categoria está a população mais instruída e qualificada, predominando os funcionários e empregados públicos, profissionais liberais, empresários, entre outros.

A maior participação das RAs está nas classes média baixa, com 13 RAs, seguida pela média alta, com nove RAs, o que representa 58,7% e 26,4% da população, respectivamente. No outro extremo, nas regiões de baixa renda, encontra-se a faixa de população que compõe a mão de obra menos especializada e com menor instrução, empregada na construção civil, empregos domésticos e no comércio. O relatório aponta que há uma alta correlação entre renda e educação, o que sugere o investimento em políticas públicas voltadas para a área, no intuito de sanar as desigualdades apontadas (CODEPLAN, 2016).

Os dados relacionados à educação mostram que quanto menor grau de instrução de um indivíduo, maior a probabilidade de se ter uma baixa remuneração. O que se observa no DF é que o percentual de indivíduos que possuem o ensino fundamental incompleto é de 29,5%, sem incluir os analfabetos, e os que sabem apenas ler e escrever. Essa parcela da população tende a registrar uma renda familiar inferior em relação àquela que possui um maior grau de instrução.

Essas informações dão suporte para a investigação do perfil dos estudantes do curso de Direito, uma das categorias de conteúdo da tese, pois nos interessa conhecer as características desse público e correlacioná-las com as demais categorias, como expansão, qualidade e regulação. Além do mais, as IES investigadas encontram-se em localidades distintas, o que

⁶⁸ O coeficiente de Gini é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número zero e o número um, onde zero equivale a uma completa igualdade na renda e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas.

pode nos oferecer subsídios para compreender como o curso se consolidou e expandiu nas RAs mencionadas nesse estudo.

3.3 Educação superior no Distrito Federal

A expansão da educação superior no DF aconteceu de forma articulada ao movimento que se instaurou pelo País, seguindo a mesma lógica de crescimento via setor privado, em que houve um aumento do número de IES e de cursos superiores na capital federal, sobretudo após a segunda metade da década de 1990. No DF, a primeira IES é implantada em 1962, dois anos após a inauguração da nova capital, sendo uma instituição pública, concebida sob os princípios de uma universidade voltada para a pesquisa. Nessa mesma década, foram inauguradas duas instituições privadas, que, com o propósito de atender à demanda que não era absorvida pela universidade pública, acabaram por dar início e consolidar a educação superior privada no DF.

Sousa (2003, 2013b) propõe três grandes momentos para analisar o processo de constituição do campo da educação superior no DF. O primeiro, que vai de 1962 a 1994, corresponde à gênese e instalação das primeiras instituições. O segundo momento, que compreende de 1995 a 2002, refere-se à expansão acentuada, via setor privado. O terceiro, abarca os anos de 2003 a 2010, quando se identifica a intensificação da concorrência entre as instituições, principalmente àquelas ligadas ao ensino privado, e os sinais de exaustão desse setor, acompanhando a mesma tendência nacional. Desse modo, para as análises referentes à educação superior no DF, utilizaremos a periodização criada pelo autor.

3.3.1 Gênese e instalação do ensino superior local – 1962 a 1994

Discutiremos o primeiro período apontado por Sousa (2003), que vai de 1962 a 1994, tendo em vista a compreensão do surgimento da educação superior na recém-inaugurada capital federal. O início da educação superior no DF é marcado pela criação da Universidade de Brasília, em 1962, e com o surgimento do segmento privado, em 1968. Compreender a relação que se estabeleceu entre essas duas categorias administrativas na gênese da educação superior no DF auxilia o entendimento de como o campo se configurou.

Universidade de Brasília: o projeto de Darcy Ribeiro

Com a mudança da capital federal para o centro do País, Darcy Ribeiro foi convidado pelo então presidente, Juscelino Kubitschek, para organizar o projeto de fundação da nova universidade. Porém, no que diz respeito às universidades, Ribeiro (1962) relata que o Brasil não possuía uma tradição universitária para defender e preservar. O autor destaca que a criação da UnB era necessária, pois existia um número de universidades inviáveis. Era preciso que houvesse uma recuperação ou fusão que as tornassem capazes de funcionar como instituições de ensino superior e de pesquisa. Verificamos que há uma divergência no que diz respeito ao modelo que se tinha de universidade até a década de 1960 e o modelo ideal de universidade que era necessário para o desenvolvimento do Brasil. Em um contexto de instituições que não cumpriam o seu papel, Darcy Ribeiro propôs um projeto que fugia dos modelos engessados que se espalharam pelo território nacional. A universidade deveria ser moderna, respondendo àquilo que a academia recomendava.

Motta (2014) menciona que a UnB foi a primeira universidade planejada para funcionar como centro de pesquisa. A expressão Instituto servia para nomear as unidades que teriam vocação para a pesquisa, rompendo assim com os modelos de faculdades tradicionais. A dinâmica de funcionamento da universidade, tendo em vista os cursos de graduação, seria, de acordo com Ribeiro (1962), a de nos Institutos o estudante realizar cursos introdutórios de dois a três anos. Após esse período, ele poderia permanecer no Instituto para formação especializada em um dos departamentos ou poderia dirigir-se para as Faculdades, onde receberia formação por mais dois ou três anos. Complementarmente, Gomes (2010) menciona que dentro de cada Instituto Central e de cada Faculdade Profissional funcionaria uma microestrutura que substituiria as antigas cátedras por núcleos colegiados. As cátedras imperavam nas universidades tradicionais, pois garantiam aos docentes cadeira vitalícia em determinada disciplina, determinando a posse dos conteúdos e métodos de ensino.

No que se refere à organização administrativa, Ribeiro (1962) afirma que a universidade pensada naqueles moldes não poderia funcionar em forma de autarquia, como ocorria com as universidades federais à época. Assim, recomendava-se que a UnB fosse estruturada em forma de fundação, pois teria a sua autonomia na organização e direção de seus órgãos preservada. Porém, a fundação não só garantia a autonomia da instituição, mas também contribuiria com a criação do seu patrimônio. Essa ação colaborou para que a instituição mantivesse um patrimônio e então pudesse custear os seus gastos com pesquisas diversas

Pouco mais de dois anos da inauguração da UnB, houve um golpe militar, em 1º de abril de 1964, que depôs o presidente João Goulart. A primeira invasão da universidade aconteceu no dia 9 de abril de 1964 e afetou o seu funcionamento. Salmeron (1999) relata que nessa invasão, os militares procuravam 12 professores da universidade, que acabaram presos. O reitor à época, Anísio Teixeira, foi deposto do seu cargo e substituído pelo professor Zeferino Vaz.

A segunda invasão aconteceu no ano de 1965, em razão de uma greve dos professores que foi apoiada pelos estudantes. O então reitor, Larte Ramos de Carvalho, professor da USP, ordenou a entrada das tropas militares na universidade. Poucos dias depois, de acordo com Brzezinski (1997), o mesmo reitor demitiu 15 docentes. Em solidariedade aos colegas, 210 docentes pediram demissão. Em meio ao clima de indignação em virtude do cenário de opressão que se instaurava na sociedade, a instituição foi invadida mais uma vez, no ano de 1968, sendo considerada a mais violenta em comparação às duas anteriores.

Após esses episódios, em 1971, o professor Amadeu Cury assumiu a reitoria com a proposta de reestruturação da universidade. Para Sousa (2013b), a gestão foi marcada por um período de tranquilidade institucional. Porém, com a posse do professor José Carlos de Almeida Azevedo, oficial da Marinha brasileira, em 1976, as manifestações recomeçaram. Os estudantes protestavam contra a má qualidade do ensino, a ociosidade nos laboratórios e a falta de professores. Novamente, em 1977, tropas militares invadiram a UnB, prenderam estudantes e intimaram professores e funcionários. O motivo, dessa vez, foi a greve que estudantes e docentes declararam para dar um fim ao momento de repressões e represálias que vinham sofrendo.

Apesar do cenário de violência que se propagou pela UnB, verificamos que a pesquisa, em algumas áreas, transcorreu normalmente durante as décadas de 1970 e 1980, ainda sob a presença do Regime Militar, o que se mostra contraditório. Observamos que muito antes da intervenção militar no Brasil, países como os Estados Unidos, por meio de suas fundações, injetaram dinheiro nas universidades brasileiras. De acordo com Motta (2014), desde 1920 a Fundação Rockefeller já promovia a chamada filantropia científica, oferecendo recursos para a construção de laboratórios e prédios nas universidades. Assim, enquanto os direitos de professores e estudantes eram tolhidos na instituição, de forma violenta, algumas áreas prosperaram, desenvolvendo suas pesquisas sem que os efeitos da ditadura militar causassem qualquer interferência.

Após um período turbulento, provocado pelo autoritarismo da gestão, tem-se a retomada da democracia na UnB. As marcas que o Regime Militar deixou, afrontaram não só os direitos da comunidade acadêmica, mas também deturparam toda uma história que havia sido pensada para a UnB. De acordo com Sousa Júnior (2012), somente com eleição do

professor Cristovam Buarque⁶⁹, em 1985, é que a UnB volta a seu caminho, aproximando-se das necessidades da sociedade. Em março de 1989, foi criado o primeiro curso noturno da instituição, o de Administração. Na próxima seção daremos continuidade aos aspectos históricos referentes à UnB da década de 1990 em diante.

Instalação do setor privado no DF

Essa discussão relacionada ao ensino superior privado no DF, também está apoiada em Sousa (2003). Após a instalação da UnB, outras duas instituições privadas foram criadas; em 1968, o Centro de Ensino Unificado de Brasília (Ceub); e em 1969, a Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF).

De acordo com Martins (1997), no DF, em 1973, havia seis IES, sendo uma universidade pública e cinco estabelecimentos isolados privados. Apenas duas décadas depois, esse número aumentou para 15 IES, sendo duas públicas e 13 do segmento privado, em que três eram faculdades integradas e 10 estabelecimentos isolados. Das IES públicas registradas no DF, uma era a UnB e a outra era um estabelecimento isolado, o Instituto Rio Branco, voltado para a formação da carreira diplomática. Em 1993, apesar de o número de IES privadas ser superior ao de públicas, as primeiras ofertavam um total de 53 cursos, enquanto as últimas ofertavam 55 cursos. A justificativa para esses números é que o ensino privado no DF se concentrou em algumas áreas do conhecimento. Os estabelecimentos privados não ofereciam cursos nas áreas de Ciências Agrárias, Engenharias e Ciências Biológicas, que eram restritos à UnB. Porém, constatou-se que as IES privadas começaram a quebrar esse monopólio da instituição pública em áreas tradicionais, como a Ciência da Saúde.

O autor comenta que a expansão do ensino privado no DF pode ser justificada pelo crescimento populacional da capital federal que estava em seus primeiros anos de existência, registrando altas taxas de expansão, em virtude do processo migratório gerado pela construção de Brasília. Com o passar das décadas, a população continuou a aumentar, saltando de 537.146 habitantes em 1970, para 1.596.274 habitantes em 1992. Outro fator elencado, foi a predominância do setor terciário em Brasília. Em 1989, 85% da população economicamente ativa do DF estava vinculada a esse setor, e parte dos segmentos sociais que o constituíam, bem

⁶⁹ Apesar da mudança de gestão que ocorreu na UnB, a democracia ainda não havia sido restaurada de forma plena. Para Sousa (2013b), a democracia ainda conviveu com momentos de repressão na instituição. Em 1989, ocorrem as eleições paritárias para reitor, sendo eleito Antônio Ibãnez Ruiz. Nesse período, tem-se o marco do pleno reestabelecimento da democracia na universidade.

como os participantes da administração pública, tendiam a associar as chances de ascensão e sucesso social à obtenção de títulos escolares, voltando a atenção para o ensino superior da época. Nesse contexto, a universidade pública, apesar de ter ampliado suas vagas e matrículas, não acompanhou a demanda pelo ensino de graduação, começando a oferecer, de maneira lenta, o ensino noturno, o que frustrava os anseios dos trabalhadores em período integral.

A ocupação do DF, tendo em vista a migração da população para o centro do País, fez com que as instituições privadas dominassem o campo do ensino superior da época com a oferta de educação aos novos habitantes. Ao contrário, o setor público não acompanhou essa demanda, e a única universidade pública acabou tornando-se cada vez menos acessível àqueles que buscavam uma formação superior. Desse modo, a universidade planejada para auxiliar no desenvolvimento do País, por meio de suas pesquisas, era cada vez mais seletiva e conseqüentemente excludente. Não foi realizada uma mediação entre o crescimento da população local e o oferecimento de cursos de graduação pela UnB, o que fez com que os indivíduos que desejavam ingressar na educação superior tivessem que buscar instituições privadas.

De acordo com Sousa (2013b), em geral, mostrou-se lento o ritmo de aumento do número de estabelecimentos privados no DF, uma vez que dois foram criados no final da década de 1960, três nos anos de 1970, cinco na década de 1980 e três no início da década de 1990. Assim, apesar da ampliação do número de instituições privadas, elas não aumentaram de maneira expressiva, após 30 anos de inauguração da capital federal.

Martins (1997) afirma que os motivos para a elevação do número de estabelecimentos privados foi atender às demandas do ensino superior que não eram supridas de maneira satisfatória pela UnB, sobretudo no que se refere à ausência do ensino noturno nessa instituição. Desse modo, as instituições privadas, vendo as fragilidades no atendimento da demanda do ensino de graduação pela universidade pública, perceberam que a oferta de cursos noturnos atrairia uma clientela de trabalhadores que não poderiam estudar nessa instituição, mas que almejavam ingressar em um curso superior. Para o autor, à época, um aspecto característico da história do ensino superior privado no DF é que, ao contrário de uma tendência nacional, a quase totalidade das IES não surgiu como prolongamento de estabelecimentos do antigo ensino de segundo grau. Na verdade, o que ocorreu foi o inverso, pois instituições como a UCB e o UniCEUB criaram, posteriormente, cursos primários e ou secundários vinculados a elas.

No que diz respeito às transformações das instituições em relação à sua natureza e dependência administrativa, verificamos que o DF permaneceu, de 1973 a 1993, com apenas

uma universidade pública, ponto que diverge do Brasil, pois o número de universidades havia dobrado nesse mesmo período.

Além do mais, nos chama a atenção o fato de que apesar de ter sido criado em 1962, ano de inauguração da UnB, o curso de Direito só passou a ser oferecido em 1994 no período noturno. Isso demonstra uma morosidade do Estado em relação à expansão das matrículas nas instituições públicas, por meio do ensino noturno. Tal fato evidencia que o ensino privado foi exclusivamente detentor da oferta de cursos noturnos de Direito no DF por quase três décadas, fazendo com que os indivíduos que não dispunham de tempo livre durante o dia, estivessem impedidos de prestar o vestibular para o referido curso da UnB.

Quanto às faculdades integradas, duas surgiram no DF em 1981, e mais uma em 1986. Até 1993, só havia três faculdades integradas situadas nessa localidade. As principais variações ocorridas no DF estiveram relacionadas ao comportamento dos estabelecimentos isolados que apresentaram um crescimento de 120%, enquanto que no restante do País o aumento foi de 16%. (SOUSA, 2003).

O setor privado, por intermédio dos estabelecimentos isolados, encontrou um campo fértil para se proliferar no DF, uma vez que a universidade pública não foi capaz de absorver a demanda dos habitantes em busca de ensino superior. Constatou-se que a proliferação dos estabelecimentos isolados privados é reflexo da Reforma Universitária de 1968, que abriu precedentes para que esse tipo de instituição se consolidasse no País, como discutido.

3.3.2 Expansão da educação superior no DF – 1995 a 2002

De acordo com Sousa (2013b), revelando sintonia com o cenário nacional, a UnB enfrentou dificuldades em sua expansão em virtude da redução dos recursos para o financiamento das ações de instituições públicas federais na década de 1990. Durante a gestão do governo FHC, houve um incentivo ao crescimento do segmento privado em detrimento do público. Para o autor, apesar das restrições orçamentárias impostas pelo governo, a UnB teve um expressivo crescimento, mostrando-se vanguardista em importantes políticas, como a participação no Paiub, sendo uma das instituições pioneiras na experiência com a avaliação institucional, e também na implantação do Programa de Avaliação Seriada (PAS), em 1995, que possibilitava o ingresso de estudantes do ensino médio na UnB por meio de um processo seletivo seriado.

A periodização estabelecida por Sousa (2003), 1995 a 2002, indica que nesse período ocorreu um crescimento de 13,2% no número de cursos de graduação da UnB. Todavia, o que

chamou a atenção foi a elevação do número de estudantes formados, com um percentual de 78,2%. No ano de 1995, a universidade possuía 1.464 estudantes que haviam concluído a graduação, já em 2002, o número saltou para 2.604. Na contramão do crescimento do número de cursos, ocorreu a diminuição do quantitativo de docentes e de técnicos administrativos, que para o autor mostra os reflexos da política de contenção adotada pelo governo FHC para a educação superior, pois não foram feitos concursos públicos para repor o quadro de profissionais pertencentes a essas categorias.

Verificamos uma discrepância em relação ao desenvolvimento da universidade pública do DF, pois enquanto a instituição tenta ampliar seu número de cursos, em meio à adoção de políticas que privilegiam o “Estado mínimo”, não há como expandir os seus quadros de pessoal. Inferimos que essa relação desequilibrada entre o número de estudantes e de docentes tende a contribuir para a queda da qualidade do ensino, uma vez que com as salas lotadas, aumenta-se a proporção de estudantes para cada professor; sem contar que a falta de técnicos-administrativos pode impedir o andamento de serviços burocráticos da instituição.

Ainda em relação à oferta de educação superior pública no DF, no ano de 2001, foi criada pelo governo local a Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS), mantida pela Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (Fepecs), e esta, por sua vez, vinculada à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. A instituição foi concebida na perspectiva de formar profissionais de saúde com perfil mais adequado às necessidades da população e em consonância com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Ao instituir a fundação, o Governo do Distrito Federal assumiu uma dupla responsabilidade: fornecer suporte público para a regulamentação da ESCS e oferecer aporte financeiro para a criação do curso de Medicina da IES, como afirma Sousa (2013b). Em setembro de 2008, a instituição foi autorizada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, mediante a Portaria nº 195, de 08 de setembro de 2008, a ofertar o curso de Enfermagem.

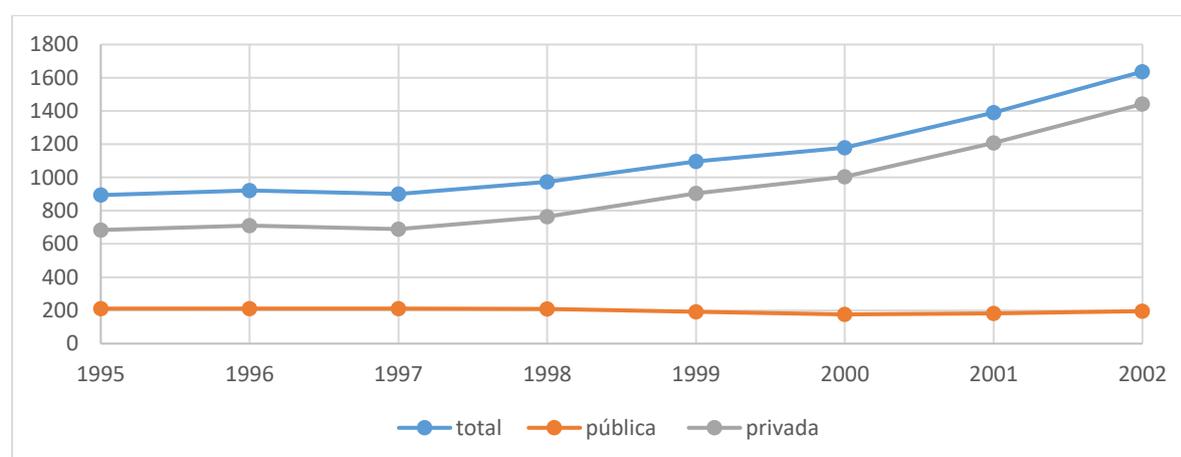
No que tange ao segmento privado da educação superior no DF, o seu crescimento foi expressivo entre 1995 e 2002. De acordo com dados do Inep (2003), em 1995 havia no DF um total de 13 IES, sendo uma pública e 12 pertencentes ao setor privado. Em 2002, esse número aumentou de maneira significativa e foram contabilizadas 65 instituições, duas públicas e 63 IES privadas. Nesse período, o segmento privado apresentou um crescimento de 425% no que diz respeito ao número de estabelecimentos. Notamos que a partir de 1998 houve uma expansão acentuada da quantidade de IES privadas, fenômeno que se repetiu nos anos posteriores.

Para Sousa (2013b), embora em princípio seja possível supor que esse aumento do número de IES tenha se dado em virtude de um mercado terciário também em crescimento, era

preciso explorar melhor essa questão. O autor aponta que seria necessário discutir como as IES privadas maximizaram seu trabalho, frente à concorrência e à política educacional traçada pelo governo FHC para a educação superior.

Ao comparar o número de instituições privadas do Brasil com o número do DF, verificamos que, entre 1995 e 2002, o percentual de crescimento de instituições privadas no País foi menor, registrando um percentual de 110,8%, enquanto que no DF o aumento foi de 425%.

Gráfico 4: Número de IES no Brasil, segundo a categoria administrativa (Brasil: 1995 a 2002)



Fonte: (INEP, 2003)

O gráfico 4 mostra que o aumento do número de instituições privadas no País foi influenciado por medidas adotadas pelo governo FHC que acabaram incentivando o crescimento desse setor, em detrimento das instituições públicas que durante o período de 1995 a 2002 não experimentaram aumento de seus estabelecimentos. Essas decisões do então presidente são consequências da forte influência exercida pelo Banco Mundial na política macroeconômica brasileira que se irradiou para diversos setores, entre eles, a educação, de acordo com Altmann (2002). A autora apresenta convergências entre as propostas do Banco Mundial e o projeto educacional implementado no País pelo governo FHC, entre as quais está a ênfase dada ao setor privado e organismos não-governamentais como agentes ativos no terreno educativo.

Ao contrastar os setores público e privado, constatamos a existência de cenários totalmente distintos, indicando que as instituições privadas encontraram um espaço propício para a sua consolidação, principalmente no DF, onde a expansão ocorreu de maneira mais acentuada quando comparada com o País. Desse modo, percebemos que a relação existente entre público e privado deve ser compreendida em uma totalidade, na qual os inúmeros fatores

que constituem esse vínculo devem ser considerados. O ponto principal da discussão proposta pela autora é que os segmentos público e privado não podem ser entendidos com base em uma dualidade, pois a complexidade está presente nessa relação. Além dos mais, o posicionamento que os indivíduos envolvidos adotam não é algo eterno e imutável, de acordo com os recortes do sistema, pode haver inúmeras mudanças nas escolhas que foram feitas por esses sujeitos, o que ocasionaria a celebração de novas alianças ou até mesmo de rupturas.

Para Sousa (2013b), a rede superior privada local, inicialmente formada por instituições que se concentravam na RA de Brasília, diversificou-se de maneira considerável a partir de 1995, passando a contar com IES em outras localidades do DF. A criação de novas instituições foi mais acentuada entre os períodos de 1998-1999 e 2001-2002, correspondendo à instalação, em média, de 10 novas IES privadas por ano. De acordo com o autor, a expansão ocorrida na segunda metade da década de 1990 cooperou para que instituições privadas de grande porte passassem a buscar novas clientelas em outros territórios que não aqueles que já eram de seu domínio. Porém, com a promulgação da LDB 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), a expansão das IES privadas se deu por intermédio da incorporação de pequenas instituições por outras de grande porte, de acordo com processos de fusão e de compra. Entretanto, diferentemente do que ocorreu no Brasil, à época, no DF esse crescimento seguiu outra lógica, que consistiu na proliferação de instituições de pequeno porte denominadas pelo autor como estabelecimentos que surgiram como prolongamento de escolas de educação básica.

Podemos afirmar que além de a política adotada pelo governo FHC ter contribuído com a expansão das IES privadas, esse não foi o único motivo para a ampliação dessas instituições. No DF, os estabelecimentos privados adotaram posturas que favoreceram o seu crescimento, como a criação de novos cursos que antes eram de monopólio da UnB, compra de instituições menores, abertura de cursos noturnos, oferta de cursos em RAs fora de Brasília. Todos esses aspectos foram levados em conta, não apenas tendo em vista o crescimento das IES privadas, uma vez que essas ações também tiveram como objetivo o acirramento da concorrência nesse segmento. Todavia, como veremos na próxima seção, essa expansão começou a apresentar sinais de esgotamento após 2003, o que acabou influenciando diretamente no funcionamento das IES.

3.3.3 Consolidação da educação superior pós-2003

À semelhança do que ocorreu no Brasil, o crescimento do número de IES no DF foi bastante expressivo entre os anos de 1995 e 2002, superando o registrado no País nesse mesmo

período. Ressalta-se que a expansão acentuada se deu via setor privado, durante o governo de FHC. Diante do exposto, Sousa (2013b) investigou o crescimento da educação superior no DF de 2003 a 2010, quando o referido recorte temporal coincide com os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

Para a compreensão do fenômeno, inicialmente, abordaremos a universidade pública do DF e em seguida o setor privado. Para Sousa (2013b), a expansão da UnB se insere nas políticas adotadas no primeiro mandato do governo Lula, notadamente direcionadas às universidades federais, baseadas na interiorização de seus *campi*. No que tange a essas políticas, Otranto (2006) menciona que por meio de um decreto presidencial, de iniciativa da Casa Civil, foi instituído um grupo de trabalho interministerial para analisar a situação das Ifes, visando à apresentação de um plano de ação para a reestruturação, o desenvolvimento e a democratização dessas instituições. O relatório originado desse grupo de trabalho levantou os pontos que deveriam ser observados para a Reforma Universitária.

Nesse sentido, os olhares que foram desviados da educação superior pública, no que se refere aos investimentos financeiros, começaram a ganhar um destaque no governo que se iniciava em 2003. Ao longo da década de 1990, a educação superior pública sofreu um sucateamento, enquanto o setor privado recebeu incentivos do Estado, que impulsionaram a sua evolução. Essa ação é contraditória, pois mostra que houve a opção por um setor, no caso o privado, em detrimento de outro. Infere-se que a criação de políticas que viabilizavam a expansão do setor público seja uma tentativa de contornar a estagnação na qual as universidades padeceram, direcionando para o setor público recursos financeiros que possibilitariam às IES a ampliação do seu número de cursos e de vagas.

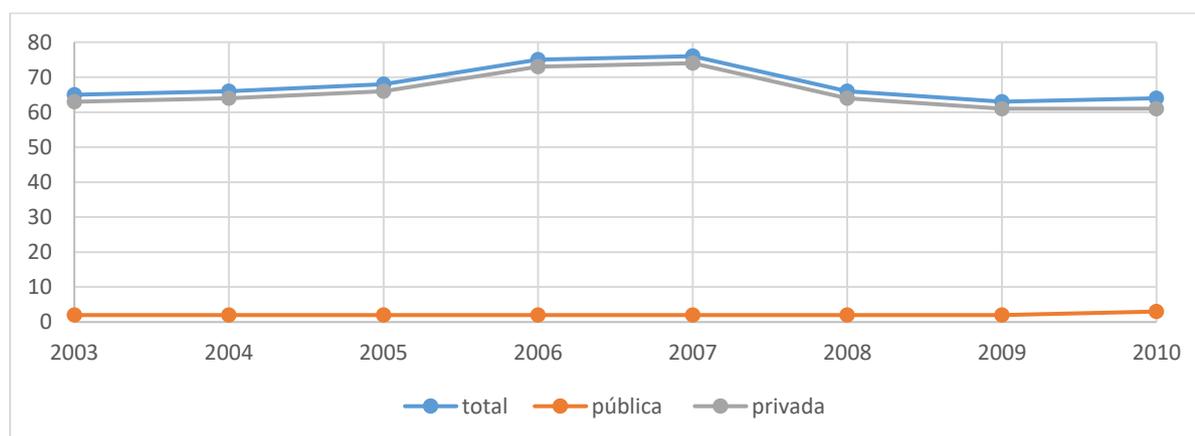
Quanto à descentralização das atividades da UnB, Sousa (2013b) ressalta que esse processo coincidiu com um cenário político nacional no qual a expansão de vagas públicas não era prioridade, durante a gestão do reitor Lauro Morhy (1998-2001 e 2002-2005). No entanto, a universidade incluiu em seu Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), de 2002 a 2006, a criação de três novos *campi* – Planaltina, Gama e Ceilândia – no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (Reuni). Os *campi* propostos foram inaugurados, ampliando o número de vagas e de cursos na universidade pública. Na Faculdade de Planaltina (FUP), as aulas tiveram início em 2006, já na Faculdade de Ceilândia (FCE) e na Faculdade do Gama (FGA) as aulas começaram no segundo semestre de 2008. Em 2018, a FUP oferecia os cursos de Ciências Naturais, Educação do Campo, Gestão do Agronegócio e Gestão Ambiental; a FCE ofertava os cursos de Enfermagem, Farmácia,

Fisioterapia, Fonoaudiologia, Saúde Coletiva e Terapia Ocupacional e a FGA as Engenharias Aeroespacial, Automotiva, Eletrônica, de Energia e de Software.

De acordo com Sousa (2013b), considerando todo o período de 2003-2010, verificou-se um crescimento no número de matrículas na educação superior do DF, destacando-se o aumento de vagas na UnB. Além dessa universidade, ao final do recorte temporal mencionado, o segmento público contava com outras duas IES, a Escola Superior de Ciências da Saúde e o Instituto Federal de Brasília (IFB), criados respectivamente em 2001 e 2008.

No que diz respeito ao setor privado, o autor revela que ao contrário do que ocorreu durante o governo FHC, em que houve o aumento do número de instituições pertencentes a esse segmento, ao longo do governo Lula, esse crescimento se mostrou bem menor, como revela o gráfico 5.

Gráfico 5: Número de IES no DF, segundo a categoria administrativa (2003 a 2010)



Fonte: INEP (2011)

Em 2003, o DF contava com 65 IES, sendo duas públicas e 63 pertencentes ao setor privado. Quanto às IES privadas, até o ano de 2007, houve um aumento no número desse tipo de estabelecimentos, alcançando um total de 76. Porém, em 2008, ocorreu uma queda brusca desse número, chegando a 66 IES privadas. Na visão de Sousa (2013b), a redução do número de 10 IES privadas, em 2008, pode ser explicada pela mudança na organização acadêmica de uma mantenedora ligada ao setor.

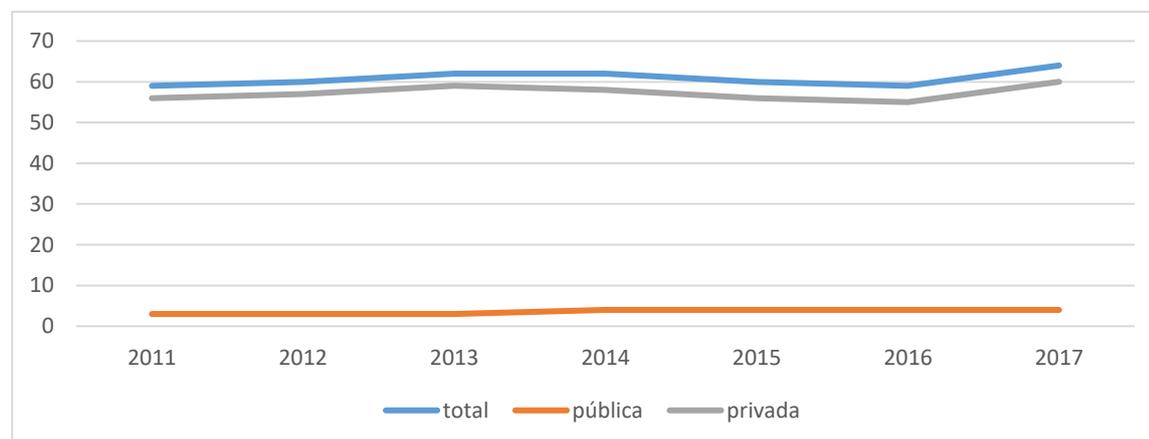
Esse caso diz respeito a um conglomerado de faculdades vinculadas à mesma mantenedora que, a partir do referido ano, passou a funcionar como Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central (Faciplac). Seu surgimento decorreu da unificação de onze faculdades que funcionavam regularmente em três Regiões Administrativas do Distrito Federal (Lago Sul, Gama e Park Way). (p. 202).

Ao observar apenas os dados estatísticos, podemos pensar que as IES privadas enfrentaram um momento de retração, com possível fechamento de estabelecimentos. Porém, quando compreendemos o fenômeno que ocasionou a diminuição do número de instituições, percebemos que não houve um enfraquecimento do campo privado, mas sim a adoção de uma tática que contribuiu para a ampliação de uma instituição, por meio da mudança da sua organização acadêmica.

Sousa (2013b) menciona que essa estratégia ilustra bem o que passou a acontecer no DF, no setor privado, ainda na metade da década de 2000, em que grupos oriundos de outras localidades da federação passaram a comprar instituições locais. Ainda para o autor, é possível supor que a política educacional que teve continuidade com o governo Lula teria facilitado a entrada de outros estabelecimentos no segmento privado local e apresentado a agentes e grupos de agentes as referências para que estes se instalassem, atendendo às condições definidas pelo governo.

Com base no levantamento realizado pelo autor, consideramos importante investigar como se deu o crescimento das IES no DF após o ano de 2010. Dessa maneira, o gráfico 6 foi elaborado de acordo com os dados referentes ao número de IES, segundo a categoria administrativa, no período de 2011 a 2017.

Gráfico 6: Número de IES no DF, segundo a categoria administrativa (2011 a 2017)



Fonte: INEP (2018a)

De 2011 a 2017, o setor privado não evidenciou grandes sinais de expansão, o que indica uma possível saturação desse campo. Em 2011, havia 56 IES privadas, dois anos depois, registrou-se 59, o maior número do período. Já em 2015, esse número de estabelecimentos caiu para 56, aumentando para 60 em 2017. Em relação ao segmento público, notamos que, em 2014, ocorreu o aumento de mais uma instituição nessa categoria administrativa. Assim, a educação

superior pública do DF passou a ser constituída pela UnB, pela ESCS, pelo IFB e pelo Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP). Essa última instituição é mantida e organizada pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e tem como origem a Academia de Polícia Militar de Brasília, criada pela Lei Federal nº 7.491/86, ocasião em que a PMDF passou a formar os seus próprios oficiais. O credenciamento da IES foi aprovado pela Portaria nº 716, de 08 de agosto de 2013 do MEC.

De forma geral, o DF apresentou movimento de expansão diferente daquela que ocorreu no País, pois o crescimento da educação superior local esteve ligado à proliferação de instituições de pequeno porte, que surgiram como prolongamento das escolas de educação básica, conforme menciona Sousa (2003). A periodização proposta pelo autor, possibilita uma melhor compreensão sobre como os cursos superiores se desenvolveram no DF, tendo em vista o contexto histórico de cada época. Assim, entre os anos de 1962 a 1994, registrou-se um aumento de IES privadas, que visavam suprir as demandas que não eram contempladas pela UnB, como a inserção de estudantes nos cursos superiores noturnos. No segundo período, ocorreu um aumento significativo de instituições privadas, entre os anos de 1995 e 2002, fruto de uma política de governo que estimulou o crescimento do setor privado, em detrimento do público, reiterando a tendência histórica verificada no Brasil, em relação à educação superior (SOUSA, 2003, 2013b). Porém, observamos que ao comparar os percentuais de crescimento, constatamos que o DF teve um aumento bastante superior ao do Brasil. Isso fez com que os empresários do ramo educacional encontrassem um terreno fértil para a ampliação de IES privadas. O último período estudado, de 2003 a 2010, é marcado pela diminuição de IES privadas, fato semelhante ao que aconteceu no País. Em relação às IES públicas, no DF e no Brasil, houve um aumento desse segmento, quanto ao número de IES e matrículas. Por fim, o levantamento feito até 2017 (INEP, 2018a), em relação ao número de IES no DF, revela sinais de esgotamento do campo, pois não há um crescimento expressivo de estabelecimentos.

3.4 Configuração do curso de Direito no DF

Após a discussão sobre os períodos de expansão e consolidação da educação superior no DF, contextualizaremos como se deu a implantação e o crescimento dos cursos de Direito nessa localidade.

O primeiro curso de Direito criado na capital federal foi o da UnB, autorizado em 01 de maio de 1962, ano de inauguração da instituição. Durante boa parte da década de 1960, apenas essa universidade fazia a oferta dos cursos de graduação.

No final da referida década, a esfera privada se instalou na localidade, e duas IES privadas começaram a funcionar, oferecendo também o curso de Direito. No Ceub⁷⁰, o curso foi autorizado em 26 de maio de 1968, ano de criação da IES, e na AEUDF,⁷¹ em 31 de janeiro de 1969.

O fato de essas três instituições terem sido as primeiras a ofertar o curso de Direito em Brasília, nos revela que, além de já estarem previstos em seus projetos, era um curso de tradição e prestígio que auxiliaria na formação dos mais altos escalões do governo. Esses fatores garantiam ao curso um alicerce mais sólido e duradouro, prova disso é que os cursos dessas IES continuam em pleno funcionamento, mesmo após os períodos de acentuada expansão e de possível exaustão do campo, o que evidencia a complexidade do campo que precisa ser investigado tendo em vista outras categorias.

Certamente, essas instituições receberam uma demanda de estudantes que foi gerada em virtude da transferência da capital, antes localizada no Rio de Janeiro, para o centro do País. Dessa maneira, novos indivíduos deveriam ser formados para também assumirem as suas funções junto ao Estado, fato que também ocorreu no século XIX, com a mudança da Família Real para o Brasil. Logo, o curso de Direito, encontrou no DF um local propício para a sua consolidação, pois nessa localidade está situada a sede do poder.

Verificamos que o processo de expansão do curso de Direito não se deu de forma desordenada nem mesmo no período de maior crescimento de IES no DF, entre os anos de 1995 e 2002. Sousa (2013b) menciona que a forma como o curso de Direito constituiu-se, historicamente, como um curso de prestígio social, fez com que várias IES privadas revelassem o desejo em implantá-lo nesse período, embora não tivessem suas solicitações aprovadas pelo CNE. Ressaltamos também que nesse período de disputas em torno da oferta do curso, ele havia sido criado em apenas sete IES.

Assim, apesar de uma discussão sobre a sua perda de prestígio, em virtude da expansão, percebemos que no DF esse crescimento não aconteceu de forma a permitir que todos que desejassem oferecer o curso de Direito tenham logrado êxito. Podemos afirmar que houve uma expansão controlada do curso no DF, uma vez que o CNE atuou de modo a negar alguns pedidos de abertura.

A relação entre o cenário da educação superior e o curso de Direito no DF apresenta-se de maneira contraditória, pois os cursos de graduação evidenciaram uma expansão vertiginosa,

⁷⁰ Em 1990, tornou-se centro universitário e passou a se chamar Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

⁷¹ Essa IES também teve a sua organização acadêmica alterada, e o seu nome, desde 2005, foi modificado para Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

enquanto o de Direito teve um crescimento controlado por um organismo governamental. Esse fenômeno pode revelar que existiu um monitoramento em relação à criação desses cursos, em detrimento de outros.

De acordo com Sousa (2013b), na década de 1990 as instituições privadas enfrentaram problemas como a evasão dos estudantes, que por sua vez estava relacionada à inadimplência. Para resolver o impasse, as IES foram levadas a fazer investimentos em cursos em que o retorno poderia vir de forma mais rápida, e um deles era o curso de Direito, cuja evasão demonstrava-se mínima. Nesse caso, a expansão do curso estava alinhada, minimamente, a uma demanda local e ao fato de que a sua criação não geraria grandes despesas, pois é um curso que não exige muitos investimentos, como, por exemplo, em laboratórios.

Em relação à procura pelo curso de Direito no DF, os dados da tabela 4 evidenciam a evolução das matrículas no período de 2003 a 2017. Porém, nem todas as instituições listadas ofereciam o curso em 2017, pois durante esse intervalo de tempo aconteceram algumas mudanças, como: i) um caso de descredenciamento de instituição; ii) dois estabelecimentos que deixaram de ofertar o curso no DF; iii) uma faculdade que foi unificada a outra instituição; e iv) uma IES cuja situação consta como ativa, mas ela não oferta o curso de Direito no DF. Dessa maneira, é possível constatar que em algum momento, no recorte temporal apresentado, algumas IES não apresentam número de matrículas.

Quanto às instituições que, porventura, mudaram de nomenclatura, organização acadêmica ou foram compradas por grupos educacionais, sem que houvesse alteração do código da IES, é possível constatar que os seus registros de matrículas foram apresentados sem interrupção, no período de 2003 a 2017.

Tabela 4: Evolução das matrículas de cursos de Direito, presenciais e a distância, ofertados no DF (2003 a 2017)

IES	Organização Acadêmica	Ano														Evolução das matrículas *		
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		2017	
IES A1	Universidade	605	612	614	641	621	617	709	829	961	1.066	1.187	1.273	1.368	1.342	1.392	130%	
IES A2 ⁷²		1.346	1.420	2.147	3.011	3.410	2.995	1.918	1.400	1.197	1.278	1.612	1.961	2.051	2.004	1.895	40,7%	
IES A3		1.678	1.894	2.007	2.358	2.585	2.201	2.941	3.155	3.439	3.560	3.359	2.960	2.806	2.405	1.966	17,1%	
IES A4 ⁷³		-	-	-	-	-	-	0	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
IES A 5 ⁷⁴		-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IES B1	Centro universitário	6.143	6.285	6.569	6.529	6.888	7.067	6.647	6.687	6.901	6.929	6.849	6.788	6.825	6.695	6.217	1,2%	
IES B2		1.821	1.783	2.153	3.231	4.030	4.749	5.297	5.077	4.039	3.152	2.916	2.498	2.464	2.428	2.454	34,7%	
IES B3		1.391	1.694	1.845	2.008	2.157	2.101	1.997	1.888	2.326	2.508	2.784	3.021	3.439	3.101	2.770	99,1%	
IES B4		1.647	2.147	3.440	4.379	4.775	4.788	4.086	3.095	2.270	1.734	1.589	1.666	1.935	2.076	2.133	29,5%	
IES B5		914	632	634	667	529	525	763	437	582	638	708	768	709	649	557	-39,0%	
IESB B6		83	164	255	313	586	820	1.132	1.558	1.306	1.342	1.454	1.650	1.762	1.712	2.234	2.591,5%	
IES B7		-	160	253	449	555	688	859	866	812	806	959	1.019	1.212	1.296	1.426	791,2%	
IES C1	Faculdade	531	674	696	704	678	719	851	891	759	854	843	808	760	751	559	5,2%	
IES C2		150	251	233	250	41	63	384	516	598	549	438	344	168	155	128	-14,6%	
IES C3		297	540	638	726	799	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	169,0%	
IES C4		-	-	-	25	65	116	415	526	624	505	416	373	812	846	1.160	4.540,0%	
IES C5		-	-	-	0	92	129	355	447	594	591	643	735	799	648	1.046	1.036,0%	
IES C6		-	-	-	78	223	412	686	881	1.177	1.182	1.498	1.409	1.261	1.305	1.412	1.710,2%	
IES C7 ⁷⁵		-	-	-	-	31	110	248	249	372	379	-	-	-	-	-	-3,1%	
IES C8		-	-	-	-	52	74	210	483	700	860	927	1023	432	858	724	1.292,3%	
IES C9		-	-	-	-	62	176	448	495	473	559	835	978	888	1.462	1.535	2.375,8%	
IES C10		-	-	-	-	-	756	749	712	642	525	512	579	590	658	732	-3,1%	
IES C11		-	-	-	-	-	-	-	-	102	211	392	590	696	819	917	799,0%	
IES C12		-	-	-	-	-	-	-	-	-	65	169	341	391	313	325	400,0%	
IES C13		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	
IES C14		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59	202	243	311,8%	
IES C15		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	70	145	559,0%	

Fonte: INEP (2018a)

*O percentual de evolução das matrículas foi elaborado de acordo com os dados disponíveis para cada IES.

⁷² A instituição não possui sede no Distrito Federal.⁷³ A IES ofertava o curso via EaD e sua sede estava localizada em outro estado.⁷⁴ Em consulta ao e-MEC em 2018, constatamos que a instituição não oferecia o curso de Direito no DF.⁷⁵ IES descredenciada conforme documento publicado em 2013.

O DF possui apenas uma IES pública que oferta o curso de Direito, não sendo possível contrastá-la com outra instituição de mesma categoria administrativa, mas isso não impede que ela seja investigada junto às instituições privadas do DF, pois podem ser constatadas diferenças e similaridades de qualquer ordem. Quanto ao setor privado, é importante ressaltar que dentre as IES existem diferenças significativas em relação ao perfil, localização, mensalidade, entre outros. Desse modo, apesar de constituírem uma mesma categoria administrativa, mostram-se heterogêneas, o que permite conhecer de que modo as IES se constituem e traçam ações, tendo em vista seus objetivos. Essas distinções entre os estabelecimentos é que denotam, a partir de uma base material, como o curso de Direito se configurou e se consolidou no DF, considerando que a maior parte desse campo é dominada pela iniciativa privada.

Para a análise do número de matrículas, averiguamos que os percentuais variaram bastante, independentemente da organização acadêmica dos estabelecimentos. Na tabela 4, as instituições são identificadas por letra e número, em que as letras A, B e C representam, respectivamente, universidade, centro universitário e faculdade.

Assim, em termos de expansão viu-se que na IES A1 houve um crescimento de 130% das matrículas em seu curso de Direito, o que pode significar uma influência do Reuni no aumento de ingressantes. As IES privadas, e que pertenciam à mesma organização acadêmica, também evidenciaram uma ampliação de suas matrículas, porém, essa situa-se abaixo daquela registrada pela universidade pública.

Observamos que a IES B1 revelou o maior número de matrículas quando comparada às demais instituições. Em um de seus *campus*, em 2018, eram oferecidas turmas nos períodos matutino, vespertino e noturno, o que pode, de certa forma, justificar o elevado número de matrículas, mostrando que existe uma demanda pelo curso nessa IES e que não está concentrada em um período. Todavia, apesar do grande número de matrículas, o estabelecimento registrou o menor percentual, 1,2%, dentre as instituições apresentadas na tabela 4. Atingindo também um baixo percentual de crescimento, está a IES C1 com 5,2%. Esta, entre os anos de 2016 e 2017, evidenciou uma diminuição significativa no número de suas matrículas.

Outras instituições apontaram percentuais de evolução das matrículas um pouco acima dos que foram mencionados, como a IES A3 com 17,1%, a IES B4 com 29,5%, a IES B2 com 34,7% e a IES A2 com 40,7%. Das instituições citadas, em 2018, os cursos eram ofertados em mais de um período e em RAs distintas, como Brasília, Águas Claras e Taguatinga. Boa parte dessas instituições já está consolidada na educação superior do DF, tendo em vista o período em que foram inauguradas. O que se pode notar em relação a esses percentuais é que os estabelecimentos tendem a mantê-los, sem apresentar grandes oscilações durante os anos.

Existe um outro grupo que exibiu um aumento de matrículas significativo, como a IES B3, que expandiu seu *campus* para a Ceilândia e teve um aumento de 99,1%; a IES C11, uma instituição recente no DF e que dedica-se à oferta de apenas dois cursos de graduação, obtendo 799,0%; as IES C5, C14 e C15, que são dos mesmos mantenedores, respectivamente com 1.036,0%, 311,8% e 559,0%; IES C12, com 400,0% e a IES B7 com 791,2%. Essas instituições ainda evidenciam uma expansão na educação superior local. O que se observa é que a maioria dos cursos dessas IES são oferecidos nas RAs de Taguatinga, Ceilândia e Sobradinho. Talvez isso mostre que nessas localidades ainda existe uma parcela da população que não é atendida pela educação superior.

Em ritmo acelerado de expansão de matrículas, destacam-se as IES B6, IES C8, IES C6, IES C9 e IES C4, que alcançaram, respectivamente, 2.591,5%, 1.292,3%, 1.710,2%, 2.375,8% e 4.540,0%. Ao analisar os dados da tabela 4, constatamos que esses estabelecimentos, em um determinado ano, deram um salto quantitativo, alavancando as suas matrículas. Porém, apesar desse percentual vultoso de aumento de matrículas, a mídia divulgou que a IES C9 estava sendo despejada, por falta de pagamento do aluguel das suas instalações. Essa informação mostra-se contraditória, uma vez que apesar de a instituição ter conseguido aumentar de forma significativa suas matrículas, recebeu uma ação de despejo por inadimplência do aluguel. Inferimos que com o expressivo número de matrículas, a instituição deveria conseguir arcar com as despesas de suas instalações, no entanto esse acontecimento revela que não houve preocupação com os seus estudantes e docentes.

Entre as instituições analisadas na tabela 4, registraram queda em suas matrículas as IES B5, C2 e C10 com um decréscimo de 39,0%, 14,6% e 3,1% respectivamente. Podemos afirmar que apesar dos números registrados, esses estabelecimentos têm uma clientela específica que as procuram, seja em virtude do valor da mensalidade, da proximidade com a residência ou com o trabalho, entre outros aspectos.

Averiguamos que a expansão de matrículas no curso de Direito se deu de maneira distinta, tendo em vista os percentuais de crescimento registrados. Algumas instituições têm acirrado a concorrência frente à oferta desse curso, adotando mensalidades mais baixas, por exemplo, o que pode favorecer a procura por essas IES. Todavia, outros estabelecimentos começam a mostrar que há um esgotamento do campo, principalmente em algumas localidades do DF, que têm recebido cada vez menos estudantes. Assim, percebemos que estabelecimentos mais antigos registraram taxas de crescimento menores, quando comparados às IES, com cursos de Direito que foram implantados há pouco tempo, sendo alguns deles fora da RA de Brasília. Na educação superior local, o percentual de matrículas é apenas um dos aspectos que nos auxilia

na compreensão da totalidade, na configuração e consolidação do curso de Direito. A abstração desse elemento, aponta que no DF, o curso vem seguindo lógicas expansionistas distintas, em virtude dos diferentes perfis de IES, do local de oferta e também das estratégias adotadas pelas instituições para angariar estudantes.

Sabemos que uma das instituições que mostrou um percentual elevado de crescimento faz parte da Kroton Educacional⁷⁶. De acordo com informações da sua página na internet, ela é considerada uma das maiores organizações educacionais privadas do Brasil e do mundo, possuindo uma trajetória de mais de 45 anos na prestação de serviços no ensino básico e de mais de 10 anos na educação superior.

A Kroton almejava aumentar o seu poder de alcance, juntando-se à Estácio, por meio de sua compra em 2017, porém, na sessão de julgamento do dia 28 de junho, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) reprovou, por maioria, o ato de concentração referente à aquisição da Estácio Participações S/A pela Kroton Educacional S/A (Ato de Concentração 08700.006185/2016-56). Em matéria veiculada no site do Cade, constatamos que

[...] o Tribunal do CADE considerou que a proposta de remédios apresentada pelas partes não resolve os potenciais impactos concorrenciais identificados durante a análise da operação, que resultaria na união das duas maiores instituições privadas de ensino superior do Brasil. Um parecer emitido pela Superintendência-Geral do CADE em fevereiro deste ano já havia apontado que o ato de concentração oferece riscos à concorrência, e que não há eficiências específicas e verificáveis que possam ser repassadas ao consumidor. (CADE, 2017, n.p.).

A proposta foi negada por influenciar na concorrência das IES privadas, no âmbito da oferta de educação superior. Todavia, é necessário pensar até que ponto a educação tem sido tratada como tal, e não apenas como negócio. Essas fusões geram um montante vultoso de dinheiro, além de garantir uma parcela significativa da educação superior privada aos empresários. O valor econômico da educação acaba se sobressaindo em relação a outros pontos, como, por exemplo, a qualidade. Falou-se bastante do ponto de vista do consumidor, que poderia ser prejudicado, porém nada se mencionou acerca de como a qualidade poderia ser afetada nesses negócios de compra e venda de IES.

⁷⁶Em 2010, a Kroton adquiriu o Grupo IUNI Educacional, instituição que também atuava na graduação e pós-graduação presencial; em 2011, o destaque foi a aquisição da Universidade Norte do Paraná (Unopar), a maior instituição de Educação a Distância do País. Para coroar esse ritmo intenso de aquisições, em 2013, a Kroton realizou o maior movimento de sua história: anunciou a fusão com a Anhanguera e, com isso, consolidou a sua liderança tanto no ensino presencial como na Educação a Distância. (KROTON, 2015).

As instituições competem não apenas entre elas, mas com gigantes educacionais, que ao adquirirem outras IES dominam uma parcela da educação superior privada. Não podemos fazer uma simples relação entre os estabelecimentos privados, no que diz respeito à concorrência, pois isso é simplificar o fenômeno que vem acontecendo atualmente. É preciso levar em consideração que a constituição desses grupos educacionais é uma categoria pertencente ao segmento privado e deve ser analisada de maneira contextualizada e indissociada, para que equívocos não sejam cometidos. Não é interessante que se faça uma comparação entre duas IES privadas sem observar os elementos envolvidos na sua expansão e consolidação.

3.5 Síntese parcial

Na primeira parte do capítulo, fizemos uma análise dos dados referentes ao crescimento do curso de Direito de 2003 a 2017 e averiguamos que ele continua a expandir, sobretudo via IES privadas. Esse movimento de ampliação de cursos de graduação por meio do segmento privado não é um fenômeno atual, mas que se intensificou após a década de 1990, em virtude das medidas adotadas pelo Estado, de incentivo ao referido setor, em detrimento ao público. Ao compará-lo com outros cursos de graduação, notamos que ele é o mais procurado dentre os estudantes, registrando, assim, o maior número de matrículas na educação superior, de acordo com o censo da educação superior. (INEP, 2018a). Esse crescimento se deu de forma distinta nas regiões brasileiras, em que Nordeste e Norte obtiveram o maior percentual de aumento, também impulsionado pelo setor privado. De acordo com Sampaio (2000), essa desconcentração regional das matrículas é creditada à interiorização que foi promovida pelas IES privadas e pelas universidades estaduais. Para a autora, entre os anos de 1980 e 1994 foi verificado nas matrículas das IES privadas, em termos percentuais, aumento nas regiões Norte e Centro-Oeste e diminuição nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

A expansão das matrículas no curso de Direito é alvo de várias discussões que caminham sempre para o questionamento da qualidade. Os exames, no caso, Enade e Exame de Ordem dos Advogados, são colocados em xeque pelo fato de se questionar se eles são capazes, mesmo tendo objetivos distintos, de aferir a qualidade dos cursos de Direito. Podemos constatar que a expansão é vista como algo que contribuiu para a decadência qualitativa do curso e o setor privado acabou sendo o grande vilão desse fenômeno, pois colaborou com a proliferação dos cursos. Por outro lado, esse movimento expansionista viabilizou levar a algumas localidades, em que quase inexistiam os cursos de graduação, o curso de Direito.

No entanto, apesar de a expansão ser questionada, uma das metas do PNE é justamente elevar as taxas bruta e líquida de matrículas da educação superior, pois percebe-se que a democratização do acesso ainda não foi consolidada. Com essa discussão, temos uma contradição na educação superior, pois ao mesmo tempo em que a expansão é criticada, o Estado almeja ampliar o ingresso da população nos cursos de graduação. Concordamos que deve haver uma mediação entre as categorias expansão e acesso, pois em relação ao curso de Direito, o que tem sido questionado é a quantidade de cursos que foram autorizados, gerando uma desconfiança em relação à garantia de sua qualidade.

Quanto ao DF, desde a gênese do seu ensino superior houve momentos de intensa expansão, como também de retração do campo. A periodização utilizada nesse estudo permitiu concluir que houve três momentos referentes à expansão da educação superior: o primeiro, de 1962 a 1994, abarcou a gênese e a instalação dos primeiros estabelecimentos; o segundo, que compreendeu de 1995 a 2002, problematizou a expansão vertiginosa que se deu via setor privado; e a terceira, de 2003 a 2010, tratou da concorrência entre as IES privadas e os sinais de esgotamento do setor. (SOUSA, 2003, 2013b).

O curso de Direito foi um dos primeiros a ser ofertado na capital federal, tanto pela IES pública como pelas primeiras IES privadas criadas nessa Unidade da Federação, porém não apresentou um crescimento desordenado, como ocorreu com outros cursos, o que pode ser explicado pelas dificuldades impostas pelo Estado para sua abertura. Essa ação, de certa forma, além de garantir o prestígio do curso, valorizava o diploma dos egressos.

Uma contradição em relação ao crescimento dos cursos jurídicos está no discurso de que com a proliferação desses, ocorreu uma perda de prestígio social. Todavia, é preciso relativizar essa afirmação, uma vez que, de acordo com as estatísticas, esse curso continua a ser bastante buscado, tendo em vista o seu grande número de matrículas. Além da alta procura, há instituições antigas no País com cursos bastante concorridos, outras com valores de mensalidade elevadas, àquelas destinadas a um determinado perfil de estudante. Sob essas condições, é possível confirmar que o curso ainda está envolto em um prestígio social, que não é igual ao que lhe fora concedido no século XIX, mas que assumiu uma nova roupagem com o passar dos anos. No próximo capítulo, daremos início à análise dos dados da pesquisa, abordando as categorias qualidade e avaliação, considerando as suas implicações no curso de Direito.

CAPÍTULO 4: QUALIDADE E AVALIAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO DO DF NO MARCO DO SINAES: DESAFIOS E CONTRADIÇÕES

Neste capítulo e no próximo, é feita a análise e interpretação dos dados coletados por meio das entrevistas, buscando apoio na literatura e na análise documental, tendo como referência as categorias de conteúdo escolhidas *a priori* e as categorias *a posteriori*, definidas para o estudo. A problematização de cada uma das categorias dessas duas naturezas, com base nos dados, permitiu uma melhor compreensão da relação que a política de avaliação da educação superior estabelece com os diversos sujeitos a ela relacionados.

Nessa perspectiva, discutiremos as categorias qualidade e avaliação nos cursos de Direito do DF. Primeiramente, no que diz respeito à qualidade, investigamos os elementos que a constituem, considerando a polissemia do conceito. Os depoimentos dos sujeitos e a literatura forneceram subsídios para a materialização do conceito no contexto da pesquisa. Posteriormente, ainda no capítulo 4, foi problematizada a avaliação do curso, destacando o Enade e o Exame de Ordem da OAB. Nesse caso, abordamos, entre outros aspectos, a relevância dos exames para o curso, considerando o contexto da sua expansão.

4.1 Perspectivas de análise e interpretação dos dados

O exame dos dados foi realizado com base na análise de conteúdo, sendo que ela está permeada pelo movimento dos acontecimentos sociais e históricos. Dito isso, é possível afirmar que, para a análise das informações da pesquisa, é necessário compreender o cenário no qual se instaura e se consolida a política de avaliação da educação superior. Dessa maneira, a análise de fatores ligados à política, bem como os discursos dos sujeitos envolvidos devem ser vistos à luz das transformações que ocorreram na sociedade, relacionadas com o Sinaes.

Na análise de conteúdo, Franco (2008) menciona que o ponto de partida é a mensagem, que pode ser verbal, gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. A mensagem deve expressar um significado e um sentido. A autora também relata que é indispensável considerar que a relação que vincula a emissão das mensagens está articulada às condições contextuais de seus produtores.

Em virtude dos aspectos apresentados, podemos dizer que o papel do pesquisador frente à análise de conteúdo deve levar em consideração todas as mensagens fornecidas pelos sujeitos da pesquisa e documentos diversos. A diversidade das informações colabora com a análise,

visto que possibilita olhares distintos sobre o objeto de estudo, embora o teor das informações deva contribuir para o objetivo do estudo.

Conforme Franco (2008), a pré-análise é a fase de organização dos dados e informações que serão usados na análise. É dividida em atividades, como a leitura flutuante, a escolha dos documentos, a formulação das hipóteses – que não é uma etapa obrigatória, pois nem sempre elas são estabelecidas nessa fase da pesquisa – e a referência aos índices. Essa última atividade diz respeito à elaboração de indicadores, os quais serão a frequência observada acerca do tema.

Na pesquisa ora relatada, a pré-análise englobou a organização dos dados e das informações produzidas, incluindo a inserção das entrevistas no webQDA e a escolha dos documentos que seriam analisados. Essa é uma fase de estruturação do trabalho, pois permite que o pesquisador submeta os dados e as informações aos procedimentos necessários para que se dê início à próxima etapa, que é a definição das categorias de análise.

Para a elaboração de categorias, há dois caminhos: i) categorias criadas *a priori*; ii) categorias não definidas *a priori*. As categorias criadas *a priori* e seus indicadores são pré-determinados em função da busca de uma resposta do investigador. As categorias não definidas *a priori* emergem da fala, do discurso, do conteúdo, das respostas e implicam ida e volta do material da análise à teoria. (FRANCO, 2008).

No que diz respeito às categorias *a priori*, percebemos que, no estudo realizado, elas se relacionam em uma totalidade, ao debatermos avaliação, qualidade, expansão, regulação e o perfil do estudante, elas se entrelaçam, pois estão ligadas por assuntos que são comuns no âmbito da educação superior. Logo, não é possível discuti-las de maneira isolada, uma vez que elas se alinham e se opõem, tendo em vista o movimento dos fatos históricos. Neste trabalho, fizemos uma averiguação mais apurada de cada categoria, verificando as suas especificidades e buscando uma análise que teve como preocupação conectá-la às partes que compõem o todo. Partimos do concreto para, assim, conseguirmos abstrair elementos que propiciaram a compreensão da categoria e depois retornamos ao concreto novamente, fazendo as múltiplas relações com a totalidade.

Ao elaborarmos o referencial teórico da tese, as categorias *a priori* foram sendo detectadas ao longo do processo e nos auxiliaram na montagem dos roteiros das entrevistas, antes de irmos a campo. Assim, na análise das entrevistas, por meio do webQDA, com base nas categorias *a priori*, fomos elencando as subcategorias e o *software* foi quantificando a frequência de cada uma delas.

Ressaltamos que a seleção das categorias *a priori* não inviabilizou que categorias *a posteriori* surgissem durante a produção dos dados e que fossem incluídas na pesquisa, como

ocorreu com as categorias concurso público, que será debatida nesse capítulo, e bônus regulatório, que será problematizada no próximo capítulo. A seleção de categorias *a priori* ajudou na fase de produção de dados, sistematizando os procedimentos da pesquisa, o movimento dos fenômenos que estabeleçam ligação com o objeto da pesquisa, preservando a consonância com o materialismo histórico dialético. Não considerar que categorias *a posteriori* pudessem aparecer durante a produção de dados seria ignorar o caráter dinâmico da realidade, negando as categorias metodológicas elencadas para a pesquisa, totalidade, contradição e mediação.

Por fim, a análise documental permitiu que, por meio dos materiais bibliográficos, dos censos da educação superior e das sinopses estatísticas, fosse possível traçar um panorama macro da história da educação superior no Brasil, aprofundando os aspectos relativos ao curso de Direito. Esse exercício de abstração nos possibilitou compreender de que forma o curso se consolidou e se expandiu no País e no DF.

4.2 Demarcação da qualidade nos cursos de Direito do Distrito Federal

Como anteriormente enfatizado, definir qualidade é uma tarefa complexa que envolve uma série de debates, juízos de valores e julgamentos. Todavia é um tema que está sempre em destaque, pois perpassa várias áreas do conhecimento, entre elas, a educação superior. Nesse âmbito, também não há um consenso sobre o que é qualidade nesse nível educacional, uma vez que as legislações educacionais abordam a categoria, mas não trazem a definição do conceito, como explicitado na introdução da tese.

Desse modo, a discussão realizada neste capítulo, apoiada na análise documental e nas entrevistas com os sujeitos das pesquisas, tem como propósito identificar as subcategorias com as quais a qualidade estabelece relações. A análise tem o intuito de conhecer as formas pelas quais a qualidade se materializa no curso de Direito. Com base nos achados da pesquisa, problematizamos essa categoria, tendo em vista a complexidade em que ela está envolvida, em virtude da multiplicidade de conceitos, abstraindo os fenômenos que constituem o concreto, sem perder de vista a totalidade.

4.2.1 A qualidade do curso de Direito vinculada aos corpos docente e discente

Retomando a questão da qualidade, ao analisar a codificação em árvore feita no webQDA, contextualizado na introdução do trabalho, observamos que, relacionadas à categoria

a priori qualidade, estão as subcategorias, como: corpo docente, pesquisa, aprovação no Exame de Ordem da OAB, estudantes, ensino, extensão, relação entre a coordenação do curso e os estudantes, infraestrutura, investimento em qualidade, Enade e legislação. Essas subcategorias nos permitem conhecer, por meio do discurso dos sujeitos, o que eles compreendem como qualidade no curso de Direito. Notamos que algumas subcategorias são mais mencionadas do que outras e por um número significativo de sujeitos, como é o caso do corpo docente, que tem 31 REFS e 17 FONTES. Esses números indicam que a qualidade no curso de Direito, atrelada ao corpo docente, foi citada 31 vezes e por 17 sujeitos, o que representa 62,9% do total de participantes, conforme ilustra o apêndice B.

A pergunta “A que está relacionado o conceito de qualidade do curso de Direito?” (Apêndices D, E, F e G) foi feita a todos os participantes da pesquisa. De maneira espontânea, 17 sujeitos, de um total de 25, fizeram menção à subcategoria “corpo docente”. Nesse ponto, podemos dizer que há uma convergência em relação aos discursos apresentados nas entrevistas, no que diz respeito ao posicionamento de coordenadores de curso, professores e estudantes.

O grande motivador para a qualidade dos cursos é atuação dos professores. Eles são muito estimulados e prestigiados pela instituição. A instituição pratica efetivamente a carga horária dedicada aos professores extraclasse. Isso é decisivo, o que eu não tenho visto mais nas outras instituições, devido à evolução da legislação que regula o ensino, particularmente, que afeta o curso de Direito. (CD2, informação verbal).

Temos professores qualificados, são todos no mínimo mestres, por conta da resolução do MEC que exige isso, e acredito que é tudo um conjunto de coisas, estrutura, corpo docente, as metodologias aplicadas, as provas que eles fazem e vão começar a aplicar provas; agora, a AMC, avaliação multidisciplinar cumulativa, é uma prova que se destina a poder verificar o desempenho dos estudantes. (ED6, informação verbal).

De acordo com a fala dos sujeitos, a qualidade está relacionada ao corpo docente, pois a atuação dos professores no curso de Direito é um diferencial para a IES. Dessa forma, reconhecendo a importância desse fator, a instituição investe na formação dos professores. Esses são estimulados a participar de cursos, como por exemplo, pós-graduação *stricto sensu*, que, em alguns casos, é financiada pela IES, recebem bolsas de estudo, descontos nas mensalidades e usufruem de horários especiais para frequentar as aulas do curso. Diante do exposto, algumas IES têm a preocupação de contribuir com a qualificação dos docentes, pois acreditam que esse é um ponto que colabora com a qualidade do curso.

Um estudante afirma que a qualidade do ensino ofertada está vinculada ao fato de a IES ter professores qualificados. Essa opinião do estudante é levada em consideração pelo Estado,

pois, para o cálculo do CPC, a percepção discente é uma das dimensões avaliadas. A Nota Técnica nº 18 (INEP, 2018d) afirma que ela é obtida a partir das respostas oriundas do Questionário do Estudante, que contempla informações relativas à organização didático-pedagógica, à infraestrutura e instalações físicas e às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional, e totaliza 15% da nota do indicador. Ao analisarmos o Questionário do Estudante de 2017⁷⁷ (INEP, 2017e), constatamos algumas perguntas referentes aos docentes que tratam desde a relação professor-estudante ao domínio dos conteúdos abordados (Ver anexo B, questões 37, 38, 39, 54, 55, 56, 57 e 58).

O Questionário do Estudante, conforme consta no anexo B, tem o intuito coletar informações sobre o ensino, como metodologias aplicadas nas aulas, avaliações, relação estudante-professor. Na escala utilizada nele, o um representa discordo totalmente e o seis concordo totalmente. Para o cálculo da nota da organização didático-pedagógica, são consideradas as questões 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 55, 57 e 66. Já a nota referente à infraestrutura e instalações físicas é gerada a partir das questões 54, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 68; e, para calcular a nota ligada às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional, são considerados os itens 43, 44, 45, 46, 52, 53 e 67. (INEP, 2018d). Esses aspectos configuram uma mensuração da qualidade a partir da percepção do discente.

Ainda na fala do estudante, percebemos que a qualificação dos docentes está relacionada à obtenção de um título de mestre ou de doutor. Chama a atenção o fato de o estudante vincular a necessidade de ter professores mestres e doutores a uma exigência do Estado. Nesse caso, podemos fazer uma analogia ao pensamento de Marx (1982), quando o autor ressalta que o indivíduo não é visto como um resultado histórico, mas como ponto de partida da história, que não se originou historicamente, mas foi posto como tal pela natureza. Observamos que não há uma reflexão sobre o que a formação pode acarretar na prática do docente em sala de aula, visando a melhoria dos procedimentos didático-pedagógicos. A formação docente é vista como um pré-requisito e não como um elemento que estabelece relações com tantos outros fatores referentes à qualidade do ensino.

Em termos de exigência, a Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) estabelece que as universidades devem manter em seus quadros profissionais, no mínimo, um terço do corpo docente com a titulação de mestrado ou doutorado e trabalhando em regime integral. Desse modo, a legislação trata sobre a formação que se espera dos docentes, bem como a sua jornada

⁷⁷ Foi analisado o Questionário do Estudante de 2017, pois a Nota Técnica nº 18 (INEP, 2018d) descreve os cálculos dos componentes do CPC com base nos cursos de graduação avaliados em 2017.

de trabalho, abordando especificamente as IES que são credenciadas como universidades. No entanto, esse fator não exime as faculdades e os centros universitários de possuírem um quantitativo de mestres e doutores, bem como de se preocupar com o regime de trabalho dos docentes, uma vez que esses dois aspectos são considerados no cálculo do CPC.

Como discutido, a Nota Técnica nº 18/2018 (INEP, 2018d) afirma que uma das dimensões que compõe o CPC é o corpo docente, cujo cálculo está baseado “em informações obtidas a partir do Censo da Educação Superior, referente ao ano de aplicação do Exame, sobre a titulação e o regime de trabalho dos docentes vinculados aos cursos avaliados” (p. 1). As informações sobre o corpo docente referentes ao ano de 2017 foram obtidas do censo da educação superior de 2017. O módulo docente do referido censo (INEP, 2017b), anexo A, requisita informações dos professores sobre escolaridade, pós-graduação, a situação em que se encontra na IES, o seu regime de trabalho, entre outros.

Desse modo, a dimensão corpo docente é constituída pelos componentes: nota de proporção de mestres, nota de proporção de doutores e nota de regime de trabalho. Cada um dos elementos mencionados equivale a um percentual na composição do CPC, como mostra o quadro 10.

Quadro 10: Composição do CPC – Corpo docente

Dimensão	Componentes	Pesos	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (NM)	7,5%	30%
	Nota de Proporção de Doutores (ND)	15,0%	
	Nota de Regime de Trabalho (NR)	7,5%	

Fonte: INEP (2018d).

Em relação ao cálculo, a nota de doutores, por exemplo, representa 15% do CPC. Ela é calculada a partir da proporção de doutores em relação ao total de docentes vinculados ao curso. A proporção de doutores de um curso é comparada dentro de determinada área de avaliação, para, assim, gerar uma nota de zero a cinco. No que tange à nota de mestres, ela inclui a proporção de docentes com titulação igual ou superior a mestre, isso significa que os doutores também são contados como mestres. E, por fim, para a proporção de regime de trabalho são considerados os docentes em regime integral ou parcial em relação ao total de docentes do curso.

Para além do cálculo do CPC, o corpo docente também é avaliado nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, de acordo com o instrumento de

avaliação, utilizado pelos avaliadores, em sua dimensão dois – corpo docente e tutorial. Essa dimensão tem peso 20 na obtenção do cálculo do CC, nos processos de autorização; e, nos processos de renovação e reconhecimento, o peso é 40. Na autorização, o corpo docente tem um peso menor, essa diferenciação é feita pelo fato de que, nessa fase, o corpo docente está apenas previsto ou em fase de contratação. O instrumento de 2015 não fazia essa diferenciação entre os processos e ambos possuíam peso 30.

Desse modo, assim como os sujeitos da pesquisa afirmam que o corpo docente é um indicador de qualidade, o Estado também corrobora esse pensamento, tendo em vista os diversos instrumentos utilizados para captar essa subcategoria. Porém, se o corpo docente representa para as IES um indicador tão significativo na sua relação com a qualidade do curso de Direito, acreditamos que o CPC subestima essa categoria, pois não trata de aspectos pedagógicos e nem permite que os professores avaliem as condições do curso.

Stivanin *et al.* (2012) declaram que, apesar de reconhecerem o imprescindível papel dos docentes na efetivação de uma educação superior de qualidade, questionam se é prudente atribuir a eles toda essa responsabilidade. Para as autoras, o comprometimento e a dedicação são substanciais à atividade docente, entretanto há que se ponderar as implicações e a intensidade desse movimento. A responsabilização desmedida do corpo docente pela qualidade remonta à ideia de professor como centro do processo educativo, como alguém vocacionado, capaz de resolver sozinho todos os problemas concernentes à educação.

Nesse ponto, concordamos com as autoras, pois, uma vez que a qualidade é atribuída apenas ao corpo docente, pode ser que surjam cobranças exacerbadas e a sua responsabilização pelo desempenho da IES. É preciso um olhar cauteloso acerca da relação estabelecida entre o corpo docente e a qualidade do curso, no que diz respeito à compreensão dos elementos que influenciam nessa última categoria, que deve considerar a totalidade e as contradições que abrangem a discussão, pois, caso contrário, corre-se o risco de se fazer falsas representações sobre os fenômenos.

Constatamos que algumas falas dos sujeitos mencionam que a qualificação dos docentes, quando esses possuem títulos de mestrado e doutorado, influencia na qualidade do curso de Direito. Todavia um dos sujeitos discorda dessa afirmação.

Eu sou um dos poucos que discordam que ter doutor ou mestre influencia na qualidade do curso, para mim isso é balela. Eu sou doutor, sou mestre [...] dei aulas em faculdades que têm doutores e mestres, têm doutores péssimos professores, e doutores ótimo professores. [...] particularmente, acho uma falácia da lei essa história de que exigir um terço de mestre e doutor, as

universidades tudo bem [...] porque tem que ter pesquisa. (R-SERES, informação verbal).

No webQDA, essa fala foi classificada na subcategoria “corpo docente”, pois, quando o sujeito foi questionado sobre a qualidade do curso, ele mencionou a sua crítica em relação ao referido aspecto. Na fala do entrevistado, percebemos que ele reconhece que há uma falsa representação do fenômeno, da essência do elemento que trata da formação docente, sendo necessário “substituir estas fantasias por pensamentos que correspondam à essência do homem [...]”. (MARX; ENGELS, 1999, p. 17). Nesse caso, para ele, o fato de o curso ter mestres e doutores não significa que influencia diretamente na qualidade, pois, para ele, um doutor ou um mestre pode ser um péssimo profissional em sala de aula, logo, a essência da qualidade docente estaria vinculada a outros elementos.

No instrumento de avaliação de cursos que subsidiava atos autorizativos de cursos de graduação, em 2015, – autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento –, considerando o indicador titulação do corpo docente, os conceitos eram obtidos de acordo com o percentual de docentes que possuíam mestrado ou doutorado. Entretanto, o instrumento de 2017 foi modificado, o indicador mencionado não faz mais esse tipo de vinculação. De certa maneira, a mudança do instrumento pode fazer com que a IES não se preocupe com os percentuais de docentes mestres e doutores nas avaliações *in loco* externas, uma vez que o que é cobrado no instrumento, no caso de autorização, é a existência de relatório que demonstra e justifica a relação entre a titulação do corpo docente previsto e seu desempenho em sala de aula. Por outro lado, o instrumento de 2015 poderia reforçar a ideia de que as IES precisavam contratar profissionais com mestrado e doutorado, sem, contudo, importarem-se com a qualidade, como, por exemplo, demitindo esses docentes após a avaliação externa.

Para analisarmos a relação que a qualidade estabelece com o corpo docente, investigamos uma gama de elementos, as dimensões do CPC, no caso corpo docente e percepção discente, os instrumentos de avaliação de cursos, ampliando e aprofundando a discussão com base no depoimento dos sujeitos. Por meio dessa primeira análise, é possível concluir que as relações estabelecidas no Sinaes constituem um todo, e, para averiguar cada uma das partes, é preciso fazer um exercício de abstração dessas partes, compreendendo a realidade como dinâmica e contraditória.

Ainda em relação à qualidade vinculada ao corpo docente, percebemos que um dos depoimentos relativiza essa conexão.

O nosso corpo docente é muito bom? É! Mas a distância dele para o corpo docente de outras [IES] particulares não é tão grande quanto a distância desses outros dois fatores que eu trouxe [os estudantes e a questão cultural dos estudantes], agora, sem dúvida, nós temos também um corpo docente muito qualificado. (CD7, informação verbal).

O coordenador de curso reconhece que a IES em que trabalha tem um corpo docente qualificado, todavia esse não é o principal fator que atribui qualidade aos cursos de Direito. Para o entrevistado, as demais IES do DF possuem um corpo docente semelhante, até em virtude das cobranças relacionadas à avaliação do Estado, no que tange à titulação dos docentes e à sua influência no cálculo do CPC. Desse modo, a subcategoria “corpo docente” não estaria diretamente atrelada à qualidade do curso. De acordo com o referido coordenador, dois fatores são decisivos na qualidade de um curso de Direito, anunciando, assim, outra subcategoria, os estudantes.

Primeiro, os [estudantes]. A gente ainda recebe de longe os melhores [estudantes] de Brasília, quer daqui, quer vindo de fora. O material humano que a gente trabalha é quantitativamente, eu digo na quantidade de [estudantes] que são assim muito maiores e melhores do que nas [IES] privadas. É muito comum em turmas da [IES] privada a gente ter uma sala de cinquenta, sessenta, e tem um, dois, três que estariam no nível daqui. Aqui, a gente às vezes tem metade, dois terços da turma assim. O segundo aspecto, também é muito importante, é a questão cultural. A cultura aqui é de o [estudante] ir atrás das coisas, de se preparar, de estudar, de onde por acaso seja defeituoso o ensino, ir atrás de um complemento. (CD7, informação verbal).

O coordenador menciona que os estudantes são os melhores em termos quantitativos e qualitativos, quando comparados aos estudantes de IES privadas. Essa designação de o curso receber os melhores estudantes do DF e de fora diz respeito ao processo seletivo da instituição, que é mais concorrido e tem um menor número de vagas comparado ao quantitativo das IES privadas. Dessa maneira, acreditamos que os estudantes que ingressam no curso receberam uma melhor formação na educação básica, tiveram outras oportunidades educacionais, pois enfrentaram um processo seletivo mais disputado. Além disso, o estudante se demonstra mais autônomo em relação à sua formação, buscando maneiras de se preparar, de estudar, de sanar as suas dificuldades, o que também colabora para a qualidade do curso. Nessa perspectiva, Almeida e Klein (2018) afirmam que, ao discutir o acesso à educação superior no Brasil, é preciso ter presente um setor segmentado e hierarquizado, em que a primeira grande distinção se estabelece entre IES públicas e privadas. As instituições situadas no topo da hierarquia, estabelecimentos de grande prestígio e tradição, são as que selecionam os melhores estudantes

e que, conseqüentemente, imputarão à própria IES um lugar de destaque na hierarquia objetiva, segundo *rankings* de qualidade, por meio da função da valorização simbólica.

No que se refere à subcategoria “estudantes”, ela foi citada por 10 sujeitos, o que corresponde a 37% dos entrevistados, e referenciada 19 vezes nas entrevistas de acordo com a codificação do webQDA, sendo que os coordenadores foram os sujeitos que mais apontaram essa subcategoria.

Se o [estudante] for um bom [estudante], o curso vai ser um bom curso, porque o bom [estudante], ele exige mais do professor, então o professor tem que ser melhor, por quê? Porque ele sabe que ele vai ser exigido. Agora, se você tem um professor que ele é um bom professor, mas ele é um bom professor ali médio, ele chega para uma turma e ministra uma aula média, ninguém da turma questiona nada, não faz uma pergunta, não tenta aprofundar, o professor vai ficar ali naquele nível médio. Agora se chegar lá um professor, e ele fala e o [estudante]: Não, mas e por que isso? E essa corrente? E essa linha? Esse autor? Aí, obviamente que você vai ter um professor melhor, e aí o próprio [estudante] vai fazendo a seleção para o professor. (CD6, informação verbal).

Conforme relato do coordenador, a questão da qualidade do curso relacionada aos estudantes aborda duas vertentes, a primeira se refere à formação anterior do estudante, o que remete a uma espécie de qualificação, como já mencionado pelo sujeito CD7. Em alguns casos, os estudantes já possuem uma graduação, ingressando no curso com mais experiência acadêmica, o que é algo positivo para a formação. O outro aspecto está atrelado ao potencial do estudante e isso remete à sua participação nas aulas, ao interesse em desenvolver os seus conhecimentos, em buscar subsídios que deem suporte à sua formação no curso, aspecto similar ao relatado por CD7.

De acordo com Felicetti (2011), os estudantes também são responsáveis para com os resultados que obtêm, devido à qualidade de esforços que investem na sua aprendizagem, bem como à utilização que fazem dos recursos disponibilizados pelas universidades para esse fim. Para a autora, isso abarca o comportamento do estudante, destacando o que ele faz, como faz e o quanto ele faz para melhorar a sua aprendizagem, e coloca em destaque o comprometimento dele no percurso acadêmico. A fala da autora tem relação com os depoimentos dos coordenadores, visto que retrata a importância da participação do discente nas atividades acadêmicas e como isso influencia no seu desempenho. Todavia é importante ressaltar que as experiências que o estudante traz consigo ao ingressar no curso, como também aspectos ligados à sua formação na educação básica, contribuem com a sua performance no curso.

Percebemos que esforço e comprometimento são características do estudante e que impactam no seu rendimento durante o curso. Porém ele vai desenvolvê-las à medida que é

demandado pelo curso, que é cobrado pelo seu desempenho. Assim, a IES também é responsável pelo tipo de formação que oferece aos estudantes, uma vez que deve estar comprometida com o ensino e com as metodologias que são empregadas. Além disso, foi apontado por cinco entrevistados que a “relação entre a coordenação e os estudantes” é um fator que indica qualidade no curso de Direito, o que, pela relevância do tema, fez com que a transformássemos em uma subcategoria e que foi referenciada seis vezes. De acordo com os dados coletados pelas entrevistas, constatamos que existe uma preocupação de um dos professores em manter um vínculo mais próximo com os estudantes, perspectiva revelada no depoimento a seguir. “O corpo docente tem uma força muito grande, e a abertura da coordenação no contato com os discentes nos ajuda a melhorar a qualidade, porque a gente consegue entender o que o [estudante] precisa diretamente e buscar soluções viáveis.” (PD4, informação verbal).

Em algumas IES, a coordenação cria canais de comunicação que visam não só ouvir o estudante, mas também lhe dar voz. Inferimos que essa aproximação se dá porque os coordenadores precisam conhecer qual é o perfil dos estudantes do curso e quais são as suas necessidades. Desse modo, tanto a coordenação quanto os professores podem intervir nos problemas, buscando soluções e aprimorando os processos já existentes.

Em uma das IES, foi constatado que um estudante foi eleito monitor do Enade, e, entre as suas funções, está a de repassar as informações da coordenação para os estudantes, as quais não se restringem apenas às notícias referentes ao exame. Para ele, essa função torna o contato da coordenação com os estudantes mais direto, pois, “quando entra alguém da coordenação, o estudante colocou isso na cabeça, que a coordenação é o inimigo, às vezes a instituição tem dificuldades”. (ED4, informação verbal). Outro fator que pode influenciar nessa proximidade é a avaliação do Estado, pois, no Questionário do Estudante, anexo B, a pergunta número 41 trata da relação estudante e coordenação, a saber: “A coordenação do curso esteve disponível para orientação acadêmica dos estudantes?”. Dessa maneira, há uma influência para que a coordenação do curso mantenha diálogo com os estudantes, pois esse será um elemento mensurado e servirá de subsídio para o cálculo do CPC.

Os aspectos mencionados estabelecem relação com a avaliação do Estado, desse modo, não é possível dizer até que ponto os discursos, de fato, representam a opinião dos entrevistados, ou se as falas são reproduções do que os instrumentos de avaliação consideram como elementos que representam a qualidade. Os sujeitos selecionados para a pesquisa são diretamente influenciados pelas avaliações do Sinaes, nessa perspectiva, a nossa preocupação é que as suas reais impressões sobre a qualidade tenham sido subsumidas pelos discursos do Estado. No

entanto, verificamos que alguns indivíduos se posicionaram contra as decisões estatais, sobretudo quando o assunto interfere diretamente no seu trabalho. Dessa maneira, quanto à qualidade vinculada aos corpos docente e discente, pudemos compreender que os depoimentos apresentados nesta seção do capítulo mostram-se ora alinhados aos aspectos que são avaliados pelo Estado, ora divergentes desses elementos, evidenciando que existem contradições na percepção da subcategoria.

4.2.2 Ensino, pesquisa e extensão como indicadores da qualidade no curso de Direito

De acordo com a LDB (BRASIL, 1996a), cabe às universidades assegurarem o tripé, pesquisa, ensino e extensão, e, nesta pesquisa, verificamos que os três elementos foram mencionados, de forma separada, pelas instituições que compuseram o grupo selecionado para participar deste estudo. Assim, para mantermos a coerência metodológica, analisaremos cada um deles, os quais foram classificados neste estudo como subcategorias ligadas à qualidade.

A primeira delas, o “ensino”, foi apontada por 14 entrevistados e referenciada 22 vezes como um indicador da qualidade, na perspectiva de sujeitos diferentes da pesquisa. No que tange a esse elemento, percebeu-se que as questões associadas ao ensino correspondem às metodologias aplicadas, incluindo o uso de tecnologias, ao projeto pedagógico do curso e ao currículo.

[...] o mais importante seria um projeto de curso com metodologias capazes de falar a mesma linguagem das novas gerações que estão chegando aos bancos universitários e o tipo de conhecimento que deixa de ser só conhecimento conteudista, capaz de dar uma formação mais geral. (R-SERES, informação verbal).

[...] antes de qualquer coisa, a qualidade do curso vem de um bom projeto pedagógico. Você conseguir identificar as necessidades, a evolução do mercado. Às vezes, a gente pensa em ministrar matérias que não têm tanta utilidade prática e deixa de fora do projeto algo que seja muito útil para vida profissional. (PD5, informação verbal).

As falas apresentadas revelam que a subcategoria “ensino” estabelece um vínculo direto com os estudantes. Em primeiro lugar, quando se fala da utilização de metodologias em sala de aula, tem-se a preocupação em promover melhorias no processo ensino-aprendizagem, o que contribui com o desempenho dos estudantes. Arelada a essa questão, está a preocupação com as mudanças promovidas no projeto pedagógico e no currículo do curso, com vistas a atender as demandas do mercado. Assim, não é apenas uma modificação de cunho pedagógico motivada

por fatores endógenos, mas passa a ser orientada pelas necessidades que o mercado de trabalho na área do Direito apresenta.

No que se refere ao ensino, o Sinaes prevê sua avaliação pelos estudantes do curso, por meio do Questionário do Estudante, na dimensão percepção discente sobre as condições do processo formativo, em que é considerada a nota da organização didático-pedagógica, da infraestrutura e instalações físicas e das oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional. O sistema avaliativo também verifica a subcategoria ensino nas avaliações externas, em que o instrumento utilizado pelos avaliadores tem o intuito de verificar as três dimensões constantes no projeto pedagógico do curso: organização didático-pedagógica, corpo docente e tutorial e infraestrutura.

Nesse contexto, Bisinoto e Almeida (2017) apontam que o objetivo geral da avaliação do ensino é garantir e aperfeiçoar a qualidade da formação dos estudantes, a qual está em estreita relação com melhorias curriculares e pedagógicas e com a promoção do desenvolvimento profissional docente. Desse modo, os autores relatam que os sistemas de avaliação da qualidade do ensino não devem tornar-se um processo demasiado burocrático e desvinculado do sentido público da educação superior. O compromisso da avaliação deve ser com a criação permanente de condições objetivas capazes de potencializar as experiências de ensino-aprendizagem.

Contrapondo a questão de que a avaliação do ensino deve ser um ponto desburocratizado, com a implantação dos indicadores de qualidade CPC, IGC e IDD, e dos conceitos de avaliação CC e CI, a avaliação no Sinaes se complexificou, uma vez que adota parâmetros que não são de conhecimento de toda comunidade acadêmica. Os membros das IES têm dúvidas sobre o que, de fato, é avaliado na educação superior e qual o real peso das avaliações, seja para aferição da qualidade, seja para os processos regulatórios. Essas incertezas assombram a comunidade acadêmica, pois os indicadores são abstrações de um momento da avaliação, no entanto “estas abstrações, separadas da história real, não possuem valor algum”. (MARX; ENGELS, 1999, p. 38).

É relevante que, de fato, as IES se utilizem dos resultados das avaliações, além das informações oriundas do Questionário do Estudante para verificar os aspectos positivos e negativos relacionados à organização-didático pedagógica para, assim, traçar estratégias que visem sanar os problemas. Apesar de alguns sujeitos acharem que o Questionário pode ser utilizado como meio de retaliação pelo estudante, assim como a prova do Enade, para denegrir a imagem da IES – ponto que será discutido ainda neste capítulo –, o instrumento traz subsídios importantes para a reflexão do curso em relação aos investimentos que contribuem para a aprendizagem e desempenho do estudante.

Já a subcategoria “pesquisa” foi citada por um número menor de entrevistados, seis sujeitos e foi referenciada oito vezes, fato que talvez se dê em virtude de a obrigatoriedade do trabalho com esse pilar não ser estendida a todas às organizações acadêmicas. Os centros universitários e as universidades usufruem de autonomia universitária, o que lhes proporcionam algumas prerrogativas, como em relação à autorização de cursos, aumento de vagas e expedição de seus próprios diplomas, conforme Decreto nº 9.235/2017. (BRASIL, 2017b).

Há de se considerar as ressalvas do referido decreto no que tange à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, que dependem de autorização do MEC, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde. Além disso, o aumento de vagas em cursos de Direito e Medicina, incluindo universidades e centros universitários, também depende de ato autorizativo do MEC.

De acordo com Sousa (2013b), o Parecer 618/99 – CES/CNE de 08 de junho de 1999, concedeu autonomia aos centros universitários, para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, bem como para ampliar ou remanejar vagas nos cursos que já ofereciam. Para o autor, desde o final da década de 1990, essa autonomia tem intensificado a concorrência entre as IES privadas. Logo, apesar de usufruírem da autonomia, os centros universitários, diferentemente das universidades, não têm obrigação de trabalharem com pesquisas. Para Durham (2007), a concepção dos centros universitários foi um caminho alternativo que se baseava na criação de uma nova categoria de instituição de educação superior, dotada de autonomia como maneira de estimular e recompensar a oferta de um ensino de qualidade. O “Provão” seria o instrumento avaliativo responsável por aferir e promover a qualidade dessas e das demais organizações acadêmicas.

A concepção dos centros universitários é polêmica, pois não está apenas conectada ao discurso de expansão do ensino, como é justificado pela autora. A discussão sobre esse tema é tensionada ao ser colocada em xeque o papel dessa organização acadêmica na educação superior. Leher (2004) sustenta que deveriam acabar com os centros universitários, denominados por ele como a excrescência do sistema de educação superior, e manter apenas as faculdades e universidades, para que o *status* universitário fosse assegurado apenas às instituições que articulassem ensino, pesquisa e extensão. Percebemos que o grande impasse nessa questão é o fato de os centros universitários gozarem de autonomia, mas não terem se engajado no desenvolvimento de pesquisas. Pode-se dizer que os centros universitários tiveram um bônus concedido pelo Estado, mas não o ônus da autonomia universitária.

Em relação à pesquisa, ela não é avaliada no Questionário do Estudante, e no instrumento de avaliação dos cursos de graduação, as atividades de pesquisa são definidas como “atividades desenvolvidas em grupos de pesquisa institucionalizados, organizadas por cursos de graduação e de pós-graduação, seguindo a política das IES” (INEP, 2017c). Toda vez que a pesquisa é citada no instrumento, aparece a ressalva, quando for o caso, entre parênteses, indicando que nem todas as IES têm a obrigatoriedade de trabalhar com esse componente. Porém, por meio do relato dos sujeitos, percebemos que a referência à pesquisa como um fator relacionado à qualidade surge em IES de diferentes organizações acadêmicas.

Essa delimitação fica adstrita a uma relação professor-estudante de forma descritiva, então a qualidade, [...] é muito clara, também provendo o protagonismo dos estudantes, principalmente pelos seus exercícios nas atividades de pesquisa e de extensão na universidade pública são muito enfatizadas. (PD7, informação verbal).

O momento do graduando se destacar na pesquisa, são de artigos, da apresentação de pôsteres, então isso estimula a pesquisa inclusive nas matérias que nós estamos estudando, que você não aceita aquilo como pronto, você tem que estudar mais, sempre aprofundando, sempre buscando jurisprudências para complementar o estudo. (ED3, informação verbal).

A pesquisa é vista como um fator que agrega qualidade ao curso, pois traz investimentos para a formação do estudante. Na visão do professor e do estudante, a participação dos discentes do curso em projetos de pesquisa amplia o protagonismo do estudante, amplia as possibilidades de aprendizagem, pois ele pode participar de outras atividades acadêmicas que têm relação com a pesquisa. Até mesmo os estudantes percebem que esse é um elemento que permite a sua maior inserção no mundo acadêmico, por meio da publicação de artigos, da apresentação dos trabalhos em congressos e seminários. No entanto, como já foi dito, não é possível fazer com que todas as IES desenvolvam a pesquisa em seus cursos, em virtude das prerrogativas que cada organização acadêmica tem em relação a esse tema.

Em relação à pesquisa no curso de Direito, Oliveira (2004) menciona que os estudantes de pós-graduação fazem pesquisa jurídica, e não sociológica. Enquanto a primeira trata do Direito pautado em pressupostos teóricos e metodológicos, a segunda teria como objeto o ordenamento jurídico, embasado em métodos e técnicas próprios. O autor tece críticas ao modo como a pesquisa é desenvolvida no curso, apontado os erros que são cometidos nas várias etapas do processo e os elementos que são negligenciados quando se olha o Direito por dentro, sem estabelecer outras conexões para a compreensão dos fenômenos.

Hironaka (2008) afirma que a referência qualitativa para condenar o número elevado de cursos de Direito é a impossibilidade da garantia de qualidade em tantos cursos de graduação. Ao abordar o tema, refere-se à qualidade de natureza universitária, definida como um projeto acadêmico que propicia a formação para a pesquisa, destacando que, caso o curso não ofereça formação para a pesquisa, não passa de curso técnico.

Tendo em vista o conceito de qualidade proposto pela autora, sobretudo no que se refere à formação para a pesquisa, vale ressaltar que as faculdades não têm a obrigação de trabalharem com esse aspecto. Aliada ao ensino e à extensão, a pesquisa constitui o compromisso da universidade, com base na autonomia universitária, o que se estenderia aos centros universitários, que não têm cumprido com esse papel. A questão é que não se pode obrigar que instituições pertencentes a organizações acadêmicas distintas, por questões legais, assumam a pesquisa como uma de suas obrigações, tornando isso sinônimo de qualidade.

Nesse contexto, destacamos que toda e qualquer análise referente à expansão e à qualidade da educação superior precisa ser feita considerando o todo e as suas partes. Assim, faz-se necessário delimitar o fenômeno que se observa sem perder de vista a totalidade, uma vez que a educação superior é um nível educacional complexo, heterogêneo e contraditório. A contradição se faz presente pelo fato de o campo ser constantemente tensionado pelos segmentos público e privado que agem de maneiras distintas em virtude dos seus objetivos.

Os pressupostos de que partimos não são arbitrários, nem dogmas. São pressupostos reais de que não se pode fazer abstração a não ser na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas, como as produzidas por sua própria ação. Estes pressupostos são, pois, verificáveis por via puramente empírica. (MARX; ENGELS, 1999, p. 26).

Logo, para chegar a conclusões referentes à qualidade dos cursos de Direito no Brasil, não podemos partir de uma realidade que se aplica a determinada organização acadêmica, por exemplo, e replicá-la para o universo das demais instituições de educação superior. Fazer esse movimento de análise é negar a condição material dos fatos, uma vez que a educação superior se apresenta de maneira diversa. É preciso extrapolar os dados referentes à expansão, principalmente no que se refere à sua relação com a qualidade. Esse aprofundamento só é possível quando se contrastam essas informações com as entrevistas, pois elas refletem a materialização da política nas instituições junto aos sujeitos nela envolvidos.

Nessa perspectiva, Reis (2014) afirma que é importante inserir nas reflexões acerca da educação jurídica, a centralidade da pesquisa em Direito. Para o autor, a superação das

dificuldades vinculadas à produção do conhecimento no campo jurídico, podem estimular um novo cenário para a graduação “atualmente convertida, na maioria das instituições, em uma longa preparação para concursos e exame da Ordem dos Advogados do Brasil”. (p. 65). O posicionamento do autor expressa a compreensão de que a pesquisa atribui sentidos e significados diferentes ao ensino e que contribui com a formação dos estudantes, divergindo da proposta de alguns cursos em que a centralidade do ensino é a preparação para concursos e exames. Porém um dos entrevistados não concorda que a pesquisa pode ser estar relacionada à qualidade dos cursos de Direito.

Virou um mantra isso. Onde que está escrito que mestre e doutor significa qualidade no curso, onde está escrito isso? Onde está provado isso? E onde está provado que você precisa ter pesquisa dentro de uma faculdade? Que a pesquisa ajuda a sua formação como [estudante]? (R-SERES, informação verbal).

Essa é uma argumentação polêmica, pois é contraditória às demais falas dos sujeitos que acreditam que a pesquisa influencia diretamente na qualidade do curso. O questionamento se sustenta na questão da autonomia universitária, que exime as faculdades de trabalharem com pesquisa, desse modo as IES pertencentes a essa organização acadêmica podem decidir por não implantar em seus cursos grupos de pesquisa. A fala também encontra apoio na forma pela qual o curso é avaliado, pois, como não há obrigatoriedade de IES de diferentes organizações acadêmicas trabalharem com pesquisa, logo, o instrumento só se aplica aos casos em que os cursos a desenvolvem, e, assim, não há uma resposta do Estado que afirme que a pesquisa é um elemento que contribua com a qualidade.

Outra subcategoria mencionada foi a “extensão”, apontada por apenas três sujeitos, equivalente a 11,1% do total de entrevistados, e referenciada três vezes. De acordo com a LDB (1996a), uma das finalidades da educação superior é “promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”. Em consonância com a legislação está a fala de um dos coordenadores sobre as atividades de extensão que a IES realiza.

Nós procuramos realizar diversas ações de caráter extensionista, visitas técnicas, levamos os [estudantes] a vários órgãos, promovemos júri simulado, aberto à comunidade inclusive. Várias ações são desenvolvidas com vistas a aprimorar realmente a qualidade do curso. (CD4, informação verbal).

Uma parte dos entrevistados que mencionou essa categoria – no caso, um coordenador, um estudante e um professor – percebe que é relevante manter uma relação entre o curso e a comunidade. Nesse âmbito, apenas três as nomearam como atividades de extensão, porém é possível notar, nas falas dos estudantes, dos professores e dos coordenadores, que as atividades desenvolvidas no curso procuram, em algum momento, estabelecer uma relação com a comunidade local, todavia não foi feita menção à extensão universitária. Assim, algumas atividades parecem ter caráter extensionista, mas durante a entrevista essa nomenclatura não foi citada por vários dos sujeitos.

Entre as três subcategorias discutidas, o ensino é o que tem mais destaque quando comparado à pesquisa e à extensão. O ensino é uma preocupação dos coordenadores e professores do curso de Direito, pois, de acordo com os relatos, mantém uma estreita relação com a formação do estudante. Desse modo, os investimentos destinados ao projeto pedagógico, às metodologias, ao currículo e à utilização de tecnologias são os principais elementos que constituem um ensino de qualidade no curso. Nesse cenário, dois fatores cooperam para o sucesso da subcategoria “ensino”. O primeiro está ligado aos docentes, pois eles são os responsáveis pela condução do ensino ofertado nos cursos de Direito das IES investigadas, e a sua qualificação, incide sobre a prática; o segundo diz respeito aos estudantes, aqueles que têm uma melhor formação ao ingressarem no curso, ou que se dedicam mais às atividades ao longo do curso, contribuem para a sua qualidade.

4.2.3 Infraestrutura das IES e investimentos em qualidade

A infraestrutura das instituições pesquisadas foi indicada por oito sujeitos e citada 10 vezes. Os entrevistados que concordam que a infraestrutura influencia na qualidade do curso ressaltaram aspectos referentes às instalações físicas e principalmente sobre a biblioteca. A biblioteca pode ter sido lembrada, pois inferimos que ela interviria diretamente nas subcategorias “ensino” e “pesquisa”. Além disso, os estudantes podem procurar a biblioteca antes ou depois das aulas para reverem os conteúdos estudados, tirar dúvidas, estudar para as avaliações do curso. Todavia não basta que as IES disponham de uma biblioteca, é preciso averiguar a qualidade dessa estrutura, pois é necessário que se tenha um bom acervo, além de um local adequado.

No que tange à biblioteca, alguns sujeitos a mencionaram quando questionados sobre o investimento em qualidade que era feito no curso. Essa pergunta foi realizada de maneiras distintas a todos os sujeitos entrevistados e, por meio das respostas obtidas, resolvemos criar a

subcategoria “investimento em qualidade” que será abordada a seguir. Quanto à melhoria da biblioteca, alguns estudantes afirmaram que o acervo deveria ser ampliado e melhorado, pois não atendia aos estudantes do curso de forma satisfatória.

Muitos professores passam doutrinas e quando a gente chega na biblioteca não tem. [...] alguns [estudantes] que têm um certo cuidado investem em livros, só que tem outros, que até mesmo por questão financeira não vão ter essa condição. Foi conversado com a coordenação para melhorar isso, entrar em acordo com o professor para ele passar livros de doutrinas que tenham na própria instituição em quantidades maiores. (ED4, informação verbal).

Apesar de a biblioteca ter sido citada como um dos pontos da infraestrutura que remetem à qualidade, o estudante revelou que esse espaço precisava de melhorias. A queixa é direcionada à falta de livros, pois os estudantes ficam impossibilitados de usufruir do material, uma vez que a biblioteca possui poucas obras de determinado autor. A reclamação sobre a biblioteca também reflete sobre a questão financeira do estudante, pois alguns dependem exclusivamente do local para fazerem suas pesquisas e estudos, visto que não possuem condições de adquirirem as obras solicitadas pelos docentes.

No âmbito do Sinaes, a nota da infraestrutura da IES é calculada com base nas questões 41, 54, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 68, do Questionário do Estudante de 2017, conforme consta no anexo B, constituindo uma das dimensões do CPC. Essas questões tratam de elementos distintos, como a participação dos estudantes nas avaliações do curso, utilização de tecnologias da informação e comunicação, a infraestrutura das salas de aula, o acervo da biblioteca, incluindo o virtual, entre outros.

Percebemos que a avaliação da infraestrutura e das instalações físicas abarca uma gama de fatores, entretanto os entrevistados focaram na biblioteca da IES. Um estudo realizado por Krahe e Wielewick (2011) mostra que a maioria dos estudantes aponta, inicialmente, como qualidade na universidade a infraestrutura física. Diante dessa constatação, os autores questionaram o motivo de tais questões assumirem um papel basilar na representação sobre qualidade e relacionaram esse fato a uma teoria da hierarquia das necessidades. A dimensão física dos sujeitos precisa ser satisfeita para só então as emoções e o intelecto serem passíveis de desenvolvimento. Os autores ainda apontam que os estudantes elencam como fundamentais para uma universidade de qualidade a melhoria de bens de consumo, bibliotecas melhor preparadas para a demanda de estudantes matriculados em uma mesma cadeira, indicando haver atualmente falta de material para consulta e até mesmo a exiguidade de espaço físico para estudos.

Apesar de não ter sido a subcategoria mais mencionada nesse estudo, a infraestrutura, como dito anteriormente, foi citada por oito sujeitos, dos quais, quatro eram estudantes. Essa informação corrobora a afirmação dos referidos autores de que os estudantes precisam de um suporte físico, que vai desde as instalações até as melhorias que podem ser promovidas nos mais variados ambientes da instituição. Com base na literatura, a relação que o estudante estabelece entre infraestrutura e qualidade está atrelada ao que ele visualiza em primeiro plano, sendo essa a sua principal necessidade. Ao saná-la, ele detecta outras, criando uma régua imaginária que auxilia na medição do que ele entende por qualidade. Nessa perspectiva, podemos fazer uma conexão com o pensamento de Marx e Engels (1999), quem discutem que “desde o início mostra-se portanto, uma conexão materialista dos homens entre si, condicionada pelas necessidades e pelo modo de produção, conexão esta que é tão antiga quantos os próprios homens”. (p. 42). Assim, os homens têm as suas necessidades vinculadas a uma base material e ao modo de produção, à medida que suprem as necessidades básicas, vão atendendo as situadas em outros níveis.

Todavia um dos entrevistados discorda que a infraestrutura seja um indicador de qualidade dos cursos de Direito, sob a alegação de que ela não exerceria influência direta sobre essa categoria.

Posso dizer que não é a infraestrutura por um motivo muito simples. A infraestrutura da unidade onde nós estamos, com unidade de cabeamento de fibra ótica, com pilotis para quinze andares, salas amplas, é totalmente diferente da estrutura da Asa Sul [área central de Brasília]⁷⁸ que era uma escola antiga e que, por questões de tombamento e restrições do local, tem, obviamente, uma infraestrutura que não se compara à daqui. No entanto, o [estudante] de lá avalia tão bem o curso quanto o [estudante] daqui, logo, eu sou forçado a concluir que não é decisivo. O [estudante] não vê dessa forma, e os resultados não apontam dessa maneira, [...] realmente é o desempenho do corpo docente o grande diferencial. (CD2, informação verbal).

De acordo com nesse ponto de vista, o coordenador do curso comparou os dois cursos de Direito em que atua e que estão localizados em RAs diferentes do DF. Ele verificou que as instalações de um curso não podem ser comparadas ao do outro pelo fato de que o curso de Direito recentemente criado ocupa um espaço com infraestrutura mais moderna. Todavia os estudantes das duas IES não apontam essa distinção entre as instalações físicas como algo negativo, uma vez que ambos os cursos têm uma boa avaliação no quesito infraestrutura. Com

⁷⁸ Ver mapa, na figura 1, na introdução da tese, com a localização das IES pesquisadas.

base nesses dados, o coordenador do curso reforça que a qualidade diz respeito ao corpo docente da IES.

O instrumento de avaliação de cursos de graduação utilizado em 2015 conferia peso 30 para os processos de autorização e reconhecimento e renovação de reconhecimento, na dimensão três, que avalia a infraestrutura dos cursos. Em 2017, houve uma mudança, atribuindo peso 40 aos processos de autorização e 30 aos de reconhecimento e renovação de reconhecimento. O peso atribuído à infraestrutura nos processos de autorização é mais elevado quando comparado aos de reconhecimento e renovação de reconhecimento. Nesse caso, pode ocorrer que IES privadas tenham um conceito melhor nessa dimensão, por possuírem uma infraestrutura superior quando comparadas ao setor público.

Considerando o instrumento adotado pelo Sinaes, em 2017, na dimensão infraestrutura, é avaliada uma gama de fatores, mas notamos uma maior concentração na avaliação dos espaços utilizados para o desenvolvimento das atividades acadêmicas. Não há um indicador específico que avalie a biblioteca das IES, mas sim indicadores que avaliam a bibliografia básica e complementar disponibilizadas para o curso. Nesse quesito, é averiguado se o acervo físico é tombado, informatizado, adequado e atualizado, se existe compatibilidade entre a quantidade de vagas autorizadas e a quantidade de exemplares por título e se, no caso de exemplares virtuais, a IES garante o acesso a esses em suas dependências.

Inferimos que a preocupação que se tem com a infraestrutura não está somente relacionada à qualidade do curso que será ofertado, mas arraigado a isso está a regulação. No Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b) para o credenciamento de IES, uma das exigências é apresentação do PDI e nele devem constar informações sobre a infraestrutura física e instalações acadêmicas, especificando dados sobre a biblioteca, no que tange aos acervos, atualização e expansão desses e ao espaço físico, sobre os laboratórios, quanto às instalações, aos equipamentos e aos recursos tecnológicos.

Assim, o Estado exige das IES determinada infraestrutura para que elas possam dar início às suas atividades, como é o caso do credenciamento. Posteriormente, essa infraestrutura é averiguada nas avaliações externas como um dos requisitos para os pedidos de autorização de cursos, bem como para os processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento. Nessa perspectiva, podemos afirmar, mais uma vez, que a avaliação estabelece uma relação muito próxima com a regulação, no que tange ao funcionamento das IES e dos cursos de graduação. Todavia não se pode garantir que a infraestrutura apresentada pelas IES e, conseqüentemente, avaliada por membros externos é sinônimo de qualidade.

No que tange à infraestrutura das IES, alguns estudantes relataram que necessitam de melhorias. Dessa maneira, a subcategoria “investimento em qualidade” será discutida para que, assim, tenhamos conhecimento sobre as ações dos cursos em relação a esse tópico. A subcategoria foi citada por 24 sujeitos, correspondendo a 88,8% do total de participantes, e referenciada 85 vezes, pois todos foram questionados sobre o assunto e apenas um entrevistado não respondeu à pergunta de maneira objetiva, logo a sua resposta não permitiu que fossem retirados elementos que apontassem para essa subcategoria. De maneira geral, a resposta abarcou uma quantidade significativa de fatores ligados aos investimentos que podem ser direcionados ao curso de Direito, tendo em vista a sua qualidade. Os discursos dos diferentes sujeitos são convergentes nesse aspecto.

Assim, as melhorias têm como alvo a formação de professores e estudantes, o projeto pedagógico do curso, o apoio à pesquisa, ao ensino, à extensão, à infraestrutura e à preparação para o Exame de Ordem da OAB. Para Netto (1998), esses elementos constituem uma totalidade concreta e não um conjunto de partes que se integram funcionalmente, mas um sistema dinâmico e contraditório de relações articuladas que se implicam e se explicam estruturalmente, assim como a sociedade burguesa. Entre os fatores apresentados, o investimento no corpo docente é o que se destaca, pois é citado por quase todos os coordenadores e professores, como pode ser visto nesse relato de um coordenador: “a gente tem várias oportunidades, tanto que o mestrado que a gente está cursando tem bolsa pela instituição, então o investimento no corpo docente, [na] semana pedagógica a gente sempre tem palestras”. (CDA5, informação verbal). Nesse âmbito são referidas as ações destinadas à formação, ao oferecimento de cursos e bolsas de estudo e à realização de semana pedagógica.

Já os estudantes, foram apontados em uma quantidade de vezes muito próxima a dos docentes, no que se refere às melhorias promovidas no curso. No que tange aos primeiros, os relatos refletem uma preocupação com a sua formação, e conseqüentemente, com atividades desenvolvidas pelo curso visando contribuir para um melhor desempenho e para a sua aprendizagem. Foi visto que as ações têm relação direta com ensino, pesquisa, extensão, pois os professores e coordenadores relataram que, além das palestras e cursos promovidos pelas IES, os investimentos se dão majoritariamente nesses três aspectos. No que se refere ao ensino, algumas IES têm investido em projetos pedagógicos e currículos que proporcionem maior liberdade de escolha ao estudante, permitindo que ele tenha autonomia para direcionar a sua formação no curso.

Em relação à infraestrutura, esse tópico foi menos citado quando comparado às subcategorias corpo docente e estudantes. Percebemos que os dois pontos mais lembrados são

preocupações das IES e do Estado, não só no que diz respeito à aferição da qualidade, mas sobretudo quanto aos processos regulatórios. Exemplo disso é que, uma nota elevada na dimensão corpo docente aumentará o CPC do curso e não necessariamente é sinônimo de que as ações ali adotadas tenham como foco a qualidade. Pode ser que, por motivos da regulação, o curso esteja apenas se adequando ao que é demandando.

Observamos, em menor quantidade, que a preparação dos estudantes para o Exame de Ordem também reflete os investimentos em qualidade, em alguma proporção. Apenas um docente citou esse elemento como uma preocupação, as demais referências sobre o assunto vêm dos próprios estudantes, que acreditam que o curso pode auxiliar ainda mais nesse ponto. Uma das hipóteses de os estudantes terem mencionado o Exame nesse tópico é que, caso eles tenham interesse em exercer a profissão de advogado, terão que realizar a prova, logo, existe a apreensão de estarem devidamente preparados para o momento dessa avaliação. Melo Filho e Marques Júnior (2009) apontam a existência de altos índices de reprovação no Exame de Ordem. Apesar dessas estatísticas, os autores afirmam que o exame se mostra necessário para a integração dos egressos dos cursos jurídicos ao mercado de trabalho e tem exercido um relevante papel como mecanismo eficaz de avaliação para o desempenho profissional. Nessa perspectiva, um dos docentes entrevistados relata que o Exame da OAB é um dos instrumentos utilizados para aferir a qualidade do curso.

A gente tem medidores, a OAB é um medidor, o Enade é um desses instrumentos de avaliação. A OAB não afeta na nota, mas ela diz muito sobre o curso, então a gente acaba tendo que enfrentar o conteúdo que é muito extenso, quase que na sua totalidade, e isso acaba não deixando muito espaço para inovar. (PD5, informação verbal).

Trabalhar com todo o conteúdo, de uma maneira semelhante ao que as avaliações exigem, torna-se um dos pontos centrais do ensino jurídico, como afirma Reis (2014). Nesse sentido, o entrevistado menciona que, no contexto apresentado, é difícil fazer inovações, pois é preciso, de certa forma, preparar os estudantes para as avaliações. Assim, as IES acabam cumprindo o que é exigido pelo Estado, em termos regulatórios, o que, conseqüentemente, é visto como qualidade, já que os critérios foram atendidos. Esse aspecto é um problema para os cursos, pois, tendo em vista a regulação, os investimentos em qualidade acabam sendo restritos, pois o instrumento de avaliação não afere os desafios enfrentados. Isso reflete uma das falas dos entrevistados que aborda justamente a limitação da avaliação.

[...] qualquer pessoa que lida com educação, da mesma maneira que a formação e as condições podem sempre ser melhoradas, [...] a avaliação precisa acompanhar essas propostas inovadoras, e conseguir oferecer novos subsídios não só para o Estado regulador, mas também para a sociedade enquanto consumidor dessa educação privada. (R-DAES-INEP, informação verbal).

Os instrumentos de avaliação propostos não conseguem captar as inovações implementadas pelos cursos, principalmente se elas não forem objetos de avaliação de algum dos instrumentos do Sinaes. No entanto “esta maneira de considerar as coisas não é desprovida de pressupostos. Parte de pressupostos reais e não os abandona um só instante. Estes pressupostos são os homens [...] em seu processo de desenvolvimento real [...]” (MARX; ENGELS, 1999, p. 38). Transpondo o pensamento dos autores para a análise da avaliação realizada no âmbito do Sinaes, podemos dizer que a forma como o sistema se constituiu não é um ato desprovido de intencionalidade. Ele é fruto de decisões políticas dos governos que assumiram o poder, e de alguma forma quiseram deixar as suas marcas na história, por meio das mudanças implementadas, via legislação.

Assim, os cursos fazem mudanças e acabam restritos às exigências da regulação promovida pelo Estado. Além disso, os instrumentos servem como subsídios para a elaboração de indicadores, o que torna o sistema complexo, fazendo com que boa parte dos cidadãos não compreendam o significado daquela nota e muito menos como isso se relaciona com a qualidade do curso e da IES. Tendo em vista o cenário apresentado, as mediações realizadas entre a política de avaliação do Estado e o que é feito nos cursos tende a ser um ajuste, uma resposta satisfatória às demandas do agente regulador.

4.2.4 O conceito de qualidade nas avaliações do curso de Direito e na legislação

Como discutido antes, a qualidade estabelece uma relação muito estreita com as avaliações do Sinaes, pois elas são as responsáveis por aferi-la e promover subsídios para que se possa investir na qualidade dos cursos. Porém há uma divergência entre a aparente preocupação dos sujeitos com as avaliações realizadas pelo Estado e o que eles verbalizam sobre essa relação. No que diz respeito ao Enade, apenas três entrevistados o mencionaram, de forma espontânea, como um elemento vinculado à qualidade do curso de Direito, desse modo criamos a subcategoria “Enade”. Nessa linha de raciocínio, um dos professores entrevistados relata que ele é um indicador de qualidade importante para o curso.

Eu não sei se eles [os estudantes] têm essa dificuldade ao enfrentar essas questões, ou se é a falta de preparo da instituição para o Enade, mas de fato reflete direto, a OAB e o Enade refletem diretamente a qualidade do curso, é o nosso atestado de competência ou incompetência esses dois resultados. (PD2, informação verbal).

O relato do docente evidencia que o Enade reflete o resultado do trabalho desenvolvido no curso, porém as notas satisfatórias ou insatisfatórias podem trazer benefícios ou prejuízos para o curso e, conseqüentemente, para a IES, pois estão atreladas ao desempenho dos sujeitos avaliados. Esse temor em relação às conseqüências da avaliação está ligado à imagem da instituição, que pode ter uma propaganda positiva ou negativa em virtude dos conceitos obtidos.

Chama a atenção o fato de coordenadores perceberem que a qualidade estabelece um vínculo com a avaliação da educação superior, todavia, espontaneamente, os entrevistados não citam as avaliações do Sinaes. No caso, o Enade só apareceu na fala dos coordenadores e dos professores, quando eles foram questionados sobre o assunto, diferentemente de quando disseram que a qualidade do curso tinha ligação com os corpos docente e discente.

Observamos que o Exame de Ordem também apareceu nos depoimentos quando o Enade foi abordado. Porém, ao debater sobre a qualidade, alguns entrevistados fizeram críticas a esse exame, inclusive dizendo que ele não era um medidor de qualidade do curso de Direito. Essas afirmações levaram à criação da categoria “aprovação no Exame de Ordem”, citada 25 vezes por 14 sujeitos, o que equivale a 51,8% do total de entrevistados, em que constam tanto os comentários positivos, quanto as discordâncias em relação a essa avaliação. Ao contabilizarmos as falas nessa subcategoria, apenas três sujeitos disseram de maneira espontânea que esse fator estaria relacionado à qualidade do curso. Os demais entrevistados, no caso 11, só mencionaram o assunto quando foram perguntados, e outros teceram duras críticas, ao compreenderem que a aprovação no Exame de Ordem não é um indicador de qualidade do curso.

Verificamos que, em algumas instituições, o Exame é um parâmetro pelo qual o curso se norteia, um alto índice de aprovação pode revelar a sua qualidade, e a queda desses percentuais impacta diretamente na publicidade e na confiabilidade do curso. E ainda há relatos de que o Exame é um indutor de qualidade dos cursos de Direito, pois, ao final da graduação, os estudantes optarão por fazer a prova para que possam atuar como advogados. Desse modo, a intenção em fazer uma boa prova pode fazer com que os estudantes deem uma maior atenção a esse exame e dediquem-se ao longo do curso.

Entretanto, os sujeitos R-SERES e R-DAES-INEP declararam que o Exame não é um indicador de qualidade do curso, pois, para o sujeito representante do Inep, a metodologia

empregada não apresenta uma matriz de referência, não é comparável entre as suas edições e não avalia competências. Um dos docentes entrevistados revelou ter dúvidas em relação à metodologia por ela não ser clara, o que prejudica a compreensão sobre os cálculos da nota do estudante. O outro ponto levantado pelo docente é em relação ao quantitativo de estudantes que realizam as provas, pois os percentuais de aprovação divulgados acabam não sendo justos com IES que inscrevem um grande número de estudantes. Nessa perspectiva, pelo fato de o Exame de Ordem ser utilizado como uma certificação para o exercício da profissão, ele deveria ter comparabilidade entre as suas edições e uma linha de corte comparável para que, assim, sujeitos que fazem provas em edições distintas pudessem ter a chance de realizar exames com o mesmo grau de dificuldade.

A discussão sobre o Exame de Ordem é bastante polêmica e contraditória, pois a sua aplicação não é um ponto de consentimento entre os entrevistados, o que desconstrói a afirmação de que a voz da OAB é que a impera nesse cenário, sob o argumento de que “é a forma de avaliação mais apurada e definitiva dos cursos jurídicos no Brasil” (HIRONAKA, 2005, p. 26). Compreendemos que a escolha de um indicador como sinônimo de qualidade de um curso desconsidera os outros elementos da atual política de avaliação, como por exemplo, o Enade, os componentes da avaliação de curso e da avaliação institucional.

De acordo com Hironaka (2008), para avaliar a qualidade dos cursos jurídicos, é utilizada, em última instância, a avaliação feita pelos órgãos federais e estaduais. A autora menciona que essas avaliações são uma farsa, pois os cursos academicamente deficitários continuam a funcionar. Os órgãos estatais que avaliam a educação superior sabem das mazelas e tentam reformular os seus instrumentos, mas, enquanto isso não ocorre, são utilizadas outras formas de avaliação dadas por entidades ou até mesmo pela sociedade.

Existem vozes paralelas ao sistema oficial de avaliação da educação superior, no que tange à aferição da qualidade do curso de Direito. A existência de outros mecanismos que medem o desempenho dos estudantes reflete a falta de credibilidade na política de avaliação realizada pelo Estado. O descrédito é atribuído ao fato de as instituições de qualidade duvidosa continuarem funcionando. E sob essa alegação são utilizados outros instrumentos de avaliação que passaram a ser legitimados de alguma forma pelos cursos de Direito, como é o caso do Exame da OAB.

Verificamos, então, que o exame também é criticado e que não há unanimidade em dizer que ele reflete a qualidade das IES. Acontece que alguns estabelecimentos acabam focando nessa avaliação e esquecendo que o curso de Direito é mais amplo do que a prova. Todavia os resultados do exame impactam em publicidade para as instituições. Assim, por um lado, devem

mostrar êxito na preparação dos estudantes para a prova, e por outro, conseguir que os estudantes participem dos mais variados projetos da instituição, investindo em uma formação de qualidade.

Hironaka (2008) confirma que o exame da OAB é entendido como a principal avaliação de acesso à carreira jurídica e reverbera na sociedade mais do que as avaliações realizadas pelo MEC e pela Capes. Nesse âmbito não há que se negar que a aprovação no exame é o que garante o acesso do egresso à habilitação profissional, conforme a legislação, mas ele não é visto por todos os sujeitos entrevistados como um indicador de qualidade do curso de Direito, porque apresenta falhas em sua construção. Apesar de terem uma projeção menor perante a sociedade, como afirma a autora, as avaliações do Estado não podem ser ignoradas, pois elas fornecem os subsídios necessários para a abertura e funcionamento de cursos e IES, que são pautados em indicadores de qualidade. Desse modo, por meio das avaliações do Sinaes é que o Estado faz a regulação da educação superior.

Na subcategoria “legislação”, apenas três indivíduos que não pertencem às IES sinalizaram a discussão sobre qualidade com base nos documentos legais. O depoimento a seguir reflete a realidade vivenciada pelo entrevistado, que precisa discutir um assunto tão complexo pautado em um referencial.

A gente trabalha com a qualidade definida pela lei, e a base que a gente tem na Lei do Sinaes é a base de um a cinco, são os conceitos, na verdade não é qualidade, o que a gente tem é referencial de conceito, o conceito de um a cinco, e aí se você atinge ou não esses referenciais [...] (R-ABMES, informação verbal).

A fala do representante da ABMES indica que a qualidade estabelece relação com as avaliações do Estado. Desse modo, um curso de qualidade é aquele que atinge um conceito 3, porém esse número não detalha o que é um curso satisfatório, a nota é oriunda da regulação, na qual, em uma escala de um a cinco, a média é tida como algo considerado suficiente. O conceito de qualidade mencionado está amarrado à regulação, assim, essas duas categorias estão intrinsecamente ligadas e muito presentes nos discursos relativos à educação superior, pois são tensionados pela avaliação, como discutido no capítulo 2 deste estudo.

Apesar de a avaliação no Sinaes mostrar-se extremamente complexa, tendo em vista as diferentes avaliações existentes e os indicadores utilizados, que adotam cálculos e critérios que não são compreendidos por todos, a sua relação com a regulação torna-se simplória, pois “a gente restringe avaliação ao carimbo da nota que ele tirou na avaliação externa, basicamente é isso.” (R-SERES, informação verbal). Nesse caso é como se a tentativa fosse “eliminar o que

havia de mau em cada categoria econômica, para resguardar nela [na categoria] apenas o lado bom.” (MARX, 1985, p. 113). A partir do momento em que a avaliação é reduzida aos indicadores, ela é simplificada, a subjetividade é eliminada, facilitando, assim, os processos regulatórios, pois, diante da escala que vai de um a cinco, todas as IES estão em pé de igualdade, pois os parâmetros avaliativos são os mesmos para todos.

Apesar de estar pautada nos marcos legais da educação superior, o conceito de qualidade é um tanto obscuro, como foi discutido na introdução da tese. O tema é contraditório, uma vez que a compreensão sobre essa categoria engloba uma série de ideias, o que faz com que a sua relação seja vinculada diretamente à regulação, por meio das notas alcançadas. A próxima seção abordará mais detalhadamente as implicações das avaliações nos cursos de Direito do DF.

4.3 Aferição de desempenho: um olhar sobre o Enade e o Exame de Ordem dos Advogados

Como vimos na seção anterior, tanto o Enade como o Exame de Ordem surgiram nas discussões que tratavam sobre a qualidade no curso de Direito. No estudo que realizamos, antes de irmos a campo, estabelecemos como uma das categorias de análise *a priori* a avaliação, razão pela qual um bloco de perguntas tratou especificamente sobre esse ponto. Assim, tanto “Enade” quanto o “Exame de Ordem” foram investigados junto aos entrevistados e tornaram-se subcategorias da avaliação. Ainda na discussão dessa categoria, foram criadas outras subcategorias como “avaliação de cursos e avaliação institucional”, “resultados das avaliações” e “indicadores dos Sinaes”.

Ao fazermos uma leitura flutuante das entrevistas, percebemos que Enade e Exame de Ordem evocavam várias vertentes da avaliação. Desse modo, resolvemos criar temas dentro de cada uma delas, como modelo de prova, importância atribuída aos exames, preparação para os exames e, no caso do Enade, abordamos o tema conhecimento sobre o exame.

4.3.1 Repercussão do Enade no curso de Direito

Na realização da pesquisa, a discussão sobre a subcategoria Enade englobou alguns temas, como explicado anteriormente, sendo o mais citado a “importância atribuída ao exame”, mencionado 66 vezes por 19 sujeitos. Ressaltamos que os temas apresentaram um equilíbrio entre si, não havendo grandes discrepâncias no número de entrevistados que os abordaram em seus depoimentos. Esse fenômeno talvez possa ser justificado pelo fato de os indivíduos terem sido questionados diretamente sobre alguns pontos referentes ao Enade.

Quanto à importância atribuída ao exame, houve um consenso nas respostas de alguns coordenadores e professores de que o Enade é relevante para a avaliação do curso, pois fornece subsídios para as tomadas de decisão. Porém, outros pontos foram apontados em relação ao exame no curso de Direito, como a preocupação com a regulação, como pode ser visto a seguir.

O Enade é importante sob dois aspectos: primeiro, traz para nós um olhar sobre o curso [...] uma avaliação do que nós estamos fazendo. Ele tem uma importância regulatória também, inevitavelmente possui uma importância comercial. Bons resultados no Enade trazem bons resultados do ponto de vista da reputação da instituição, mas, além disso, ele tem uma importância regulatória, porque, independentemente de como nós nos saímos, a gente fica mais protegido perante o órgão de controle, essa é uma verdade. (CD3, informação verbal).

O coordenador afirma que um resultado positivo no Enade é sinônimo de uma boa relação com o Estado, o que não prevê qualquer desconforto para as IES. O relato desse entrevistado traz parte da complexidade do Sinaes, pois um conceito Enade satisfatório, o atendimento das demandas referentes ao corpo docente e uma boa avaliação do curso pelos estudantes contribuem para alcance de CPC, no mínimo, três. Cabe esclarecer que esse conceito não indica apenas a qualidade do curso, mas garante que ele não será visitado por uma comissão de avaliação *in loco*. Assim, a relação entre o Enade e a regulação é estreita e reconhecida pelos sujeitos que são avaliados.

De acordo com Meneghel, Robl e Silva (2006), na relação entre avaliação/regulação, deve existir um espaço bem definido para ambas, caso contrário, corre-se o risco de elas serem confundidas. Na hipótese que a concepção de avaliação apontar para uma linha de punição e controle, a sua interface com a regulação será intensa. Mas, quando a concepção de avaliação aponta para a linha formativa, há que se pensar a regulação como um momento posterior à avaliação, separada desta. Apesar de o entrevistado mencionar aspectos que podem levar à questão formativa da avaliação, há um receio das punições, o que denota uma preocupação. Como essas duas categorias constituem um par dialético, é impossível dissociá-las na análise dos dados, no entanto o capítulo 5 tratará mais a fundo sobre as implicações da regulação.

Outro relato traz um ponto de vista diferente que mostra a relevância da aplicação de uma prova para estudantes de todo o território nacional, como pode ser conferido adiante.

É extremamente importante a realização do Enade se considerada a partir da ótica de que o Enade, de certa forma, pensa em perspectivas do Direito em um país que tem dimensão continental e que, por ter dimensão continental, tem características e tradições distintas. Não tem como negar que determinadas

regiões têm características e perfis que são peculiares, mas que aquele profissional formado naquela determinada região tem competência, habilidade e condições de exercer a sua profissão em qualquer outro espaço. (PD7, informação verbal).

A fala do professor evidencia que, apesar de uma prova única avaliar cursos de Direito que são diferentes, tendo em vista seus currículos, a sua localização, os perfis, entre outros aspectos, há o reconhecimento de que o Enade é importante para avaliar uma base mínima e comum para todos os cursos. Assim, é possível garantir que se tenha uma parte diversificada que é peculiar ao perfil dos cursos e uma base curricular comum.

No entanto Canan e Eloy (2016) constatam que, se o Enade não fosse uma prova padronizada para o Brasil inteiro, talvez ela cumprisse o seu verdadeiro papel. De acordo com as autoras, o exame ranqueia as instituições a partir de critérios que não levam em consideração os conteúdos dos cursos, aquilo que definem como sendo essencial para a sua formação. Desse modo, o fato de ser uma prova única, para estudantes de diferentes localidades e instituições, pode trazer prejuízos, porque acaba escondendo as particularidades que cada curso possui.

Apesar disso, há que se considerar que o Enade é um exame em larga escala e tem limitações quanto ao seu alcance, sobretudo no que trata da abordagem das particularidades de cada curso. Existem regras para a construção do instrumento de prova que visam considerar a diversidade dos cursos, tendo em vista as cinco regiões do País. Quanto aos *rankings*, concordamos que o Enade cria subsídios para a elaboração desses, mas também cabe analisar que o exame é apenas um dos componentes do Sinaes e que acabou ganhando mais visibilidade perante a sociedade civil justamente devido aos conceitos que são gerados.

No que tange a esses indicadores, a análise do Sinaes nos leva a refletir o quanto o todo tem sido fragmentado. Nesse caso, parafraseando Marx e Engels (1999), o todo só poderia ser explicado recorrendo a todas as outras relações da sociedade. Assim, para compreender o Sinaes, a princípio, é preciso recorrer aos seus componentes, embora alguns elementos tenham ganhado mais destaque com o passar dos anos, vide as mudanças implementadas por meio de portarias, contribuindo para que o sistema permanecesse fracionado, desvinculado de seu caráter formativo.

Ainda em relação ao tema “importância atribuída ao exame”, professores e coordenadores concordam sobre a falta de motivação dos estudantes para fazer a prova do Enade. O fenômeno é justificado, pois os estudantes não recebem nada em contrapartida, como incentivos ou punições. Além do que alguns usam o exame como uma maneira retaliar a IES.

Agora no Enade é mais simples, porque o [estudante] fazendo não faz muita diferença para vida dele. Então, ele acaba não saindo muito prejudicado se ele é ou não aprovado. [...] essa nossa lógica atual também é muito voltada para propaganda. Ela acaba sendo também uma grande propaganda, e não sei o quanto isso é justo. Eu não estou falando da gente, porque a gente, em geral, sai ok. (CD7, informação verbal).

No caso do Enade, ele não traz nada para o [estudante], a não ser que a instituição dele vai ser reconhecida, mas eu não sei se isso é um sentimento geral [...] a impressão que a gente tem é que no Brasil ninguém tem muito vínculo com a instituição de ensino. [...] o [estudante] não tem consciência do valor que tem esse exame para a instituição, e obviamente esse valor vai refletir no diploma dele. (CD6, informação verbal).

Percebemos, nas falas dos entrevistados, que a falta de motivação e até mesmo de compromisso é justificada porque o exame não impacta na vida acadêmica do estudante. Assim, como ele sabe que suas ações em relação ao exame não terão quaisquer consequências, o estudante não lhe dá importância. Porém esses resultados podem interferir nas propagandas das IES, sobretudo das instituições privadas, e nos atos autorizativos. Nessa perspectiva, fica claro que, nas IES públicas, não há uma mobilização em torno do exame, pois, de maneira geral, os resultados são satisfatórios. Logo, o exame não altera a rotina dos trabalhos dessa instituição, em busca de um bom desempenho no exame, ou de se ter preocupação com a regulação, entre outros fatores. Talvez essa atitude esteja relacionada à qualidade do curso no que tange ao seu corpo discente, que possui estudantes melhor preparados, como mencionado neste capítulo. Outra justificativa para essa desmotivação é que não há um sentimento de pertencimento do estudante à instituição, pois ele não considera que o seu desempenho influenciará na nota do curso. Essa atitude pode representar não só a falta de disposição do estudante em fazer a prova, mas também a sua insatisfação com a IES, o que revela um posicionamento imaturo do estudante, que poderia ter se utilizado de outros artifícios para resolver os problemas que teve.

Estudos realizados por Miranda *et al.* (2019) constataram que os níveis de motivação dos estudantes investigados para realizarem o Enade 2015 são estatisticamente inferiores à motivação que eles têm para fazer o curso de Ciências Contábeis. Os resultados apontaram que a oferta de estímulos como o registro da nota no diploma, o uso da nota para ingresso em cursos de pós-graduação, para concursos públicos ou para o exame do conselho profissional, como recompensa aos estudantes, afeta positivamente a motivação para a realização do Enade. Esse estudo corrobora a afirmação dos professores e coordenadores de que os estudantes esperam ganhar algo em troca para terem motivação para a realização do exame.

Podemos identificar também que alguns comportamentos do estudante podem estar relacionados à obrigatoriedade de realização da prova, uma vez que, segundo a Portaria

Normativa nº 840/2018, o Enade é componente curricular obrigatório, sendo a regularidade do estudante perante o exame condição necessária para a conclusão do curso de graduação. O documento ainda cita que a situação de regularidade do estudante deverá constar em seu histórico escolar, em relação à sua condição de ingressante e concluinte. (BRASIL; MEC, 2018d).

Ao tratar da desmotivação dos estudantes, um docente comparou a importância que é atribuída ao Enade e ao Exame de Ordem dos Advogados. Nessa discussão, foram levantados pontos referentes ao que o estudante recebe em troca com a realização desses exames, como mostra o relato a seguir.

O [estudante] trabalha com a perspectiva de proveito, em uma prova da OAB ele vai ter uma carteira para trabalhar, no Enade ele não tem nada. Nós professores estamos com uma política de conscientizar esse [estudante] que é bom para ele, ele vai levar para o resto da vida um diploma daquela faculdade que ele se formou, é bom que ele também tenha um resultado, mas isso é uma motivação que tem ser de longo tempo, o [estudante] é imediatista. (PD1, informação verbal).

Nesse ponto, observamos que a realização da prova da OAB traz uma contrapartida para o estudante, no caso, se ele for aprovado, poderá atuar como advogado. Já em relação ao Enade, ele não tem uma recompensa e isso justificaria a sua falta de interesse com o exame. O docente relata que os estudantes são imediatistas e que, apesar de todo o trabalho de conscientização feito pela IES, eles ainda não foram sensibilizados, pois esse é um trabalho que demanda tempo. Também verificamos nas falas a afirmação de que existem IES que, de alguma forma, agradecem seus estudantes para que, em troca, eles apresentem um bom desempenho no Enade.

A partir dos relatos coletados nas entrevistas, a impressão que se tem é que os coordenadores e professores desejam uma punição para o estudante pela forma como ele se comporta no dia do exame. A solução mais apontada para sanar o problema de comprometimento e de interesse é lançar o Conceito Enade no diploma do estudante. Porém esse ato acarreta duas consequências: a primeira é que, ao invés de trienal, o Enade teria que ser anual, pois, caso contrário, apenas uma parcela dos estudantes egressos do curso de Direito teria esse indicador em seus diplomas. Essa decisão oneraria o Inep, tornando o trabalho mais volumoso e aumentaria os custos com a avaliação; a segunda é que ocorreria a responsabilização do estudante cujo desempenho no Enade seria sinônimo de sua formação, um conceito definitivo. Isso não seria justo, pois no Sinaes, a IES que obtém um CPC insatisfatório tem a oportunidade de alterá-lo, por meio da avaliação externa, já o estudante não teria a mesma chance.

A questão da motivação é contraditória, considerando que dados do Relatório Síntese de Área de 2015 (INEP, 2016a) mostram que, quando perguntados sobre as dificuldades com as quais se depararam, 44,0% dos estudantes citaram a forma diferente de abordagem do conteúdo, enquanto a falta de motivação para fazer a prova foi apontada por 16,2% dos respondentes, e apenas 10,8% mencionaram o desconhecimento do conteúdo.

Notamos que apenas 16,2% dos estudantes consideraram a falta de motivação como uma das dificuldades para realizar a prova. O que chama a atenção é o percentual elevado de estudantes que julgaram a forma de abordagem do conteúdo nas questões como uma dificuldade. As provas dos componentes de Formação Geral e Conhecimento Específico costumam envolver situações-problema e estudo de casos, talvez o fato de as IES não trabalharem dessa maneira tenha feito com que os estudantes sentissem dificuldades ao responder as questões. Não estamos afirmando que as IES devem treinar os seus estudantes para a realização do Enade, mas o fato é que as instituições precisam estimular o seu raciocínio crítico, utilizando metodologias diversas, para que, assim, os estudantes sejam capazes de compreender e interpretar diferentes tipos de itens, já que declararam dominar e conhecer o conteúdo ensinado no curso.

A discussão sobre a falta de motivação dos estudantes em realizarem o Enade tem fomentado outros debates nos cursos de Direito sobre o exame, como, por exemplo, o formato de prova do Enade e a maneira como os estudantes são preparados para terem resultados satisfatórios. Desse modo, criamos os temas “modelo de prova do Enade” e “preparação para o Enade”, pois foram mencionados, respectivamente, por 15 e 14 sujeitos. Esses dois temas estabelecem uma relação direta, mas foram separados no momento da categorização para que os fenômenos referentes ao instrumento de prova e como as IES atuam em relação à aplicação da prova fossem observados.

Primeiramente, trataremos do instrumento de prova do Enade que, de acordo com o Edital nº 40 (INEP, 2018b), tem duração total de quatro horas e é composto por itens de Formação Geral, comum aos cursos de todas as áreas, e de Componente Específico. No componente de Formação Geral são 10 questões, sendo duas discursivas e oito de múltipla escolha. No componente específico de cada área de avaliação, são 30 questões, sendo três discursivas e 27 de múltipla escolha, nos dois componentes os itens envolvem situações-problema e estudo de casos.

No que tange aos itens de múltipla escolha, Campos (2013) ressalta que, no Banco de Itens do Enade, são utilizados aqueles do tipo interpretação, em que deve ser formulada uma situação na qual o estudante seja motivado para resolver um problema e, para isso, mobiliza

recursos e competências. Também são usados os itens de resposta múltipla, cujo formato consiste em três a cinco afirmações que o estudante deverá analisar se são falsas ou verdadeiras e optar por uma chave de respostas nas alternativas. Por fim, os itens de asserção-razão apresentam duas proposições que são conectadas pela palavra porque, sendo que a segunda proposição deve ser avaliada se é uma razão ou justificativa da primeira. Nesse caso, as chaves de resposta do item são padronizadas.

Feitas as considerações sobre o formato da prova, percebemos que os professores, coordenadores e estudantes se preocupam não só com o conteúdo da avaliação, mas com a forma como ele é cobrado no Enade. Os docentes, de maneira geral, tentam aproximar as avaliações realizadas em sala de aula com o modelo do Enade, conforme relato a seguir.

A gente tem uma preocupação de elaborar as provas em um modelo parecido com o Enade para que o [estudante] desenvolva suas habilidades [...] é um modelo diferente de prova, um pouco objetivo, um pouco subjetivo, então a gente tenta aplicar esse modelo Enade. (PD3, informação verbal).

O entrevistado vê que o exame tem uma perspectiva de não apenas abordar o conteúdo, mas de trazer itens contextualizados, o que demanda do estudante a mobilização de determinadas competências, que não estão relacionadas apenas ao objeto de conhecimento. Além disso, o Enade possui três modelos de itens de múltipla escolha, como mencionado, o que torna as estratégias de avaliação diversificadas. Como alternativa, percebemos que alguns cursos das IES investigadas aproximam o modelo de suas provas ao do Enade.

Canan e Eloy (2016) defendem que, de certa maneira, o Enade acaba por induzir os currículos, pois os professores começam a trabalhar questões do exame em suas disciplinas, forçando uma mudança nas formas de avaliação. Dessa maneira, determina “um modo de regulação que induz a busca de resultados, ainda que esses não representem, necessariamente, a realidade dos cursos”. (p. 625). Na discussão feita pelas autoras, subjazem elementos que remetem à crítica que Marx e Engels (1999) fazem quanto à relação estabelecida entre a filosofia e a realidade alemã, em que os indivíduos não enfrentavam a realidade, pois estavam presos a um mundo religioso, divino. Trazendo esse ponto de vista para a pesquisa, pode ser que não exista um vínculo entre a realidade das IES, no que tange ao currículo, e o Enade, o que faz com que a prova não represente o cotidiano das instituições. Assim, como alternativa e para que esse abismo não seja agigantado, as IES tentam adequar-se às exigências do exame, evitando resultados insatisfatórios.

Percebemos que essa adequação dos cursos ao Enade pode ser encarada de duas formas, a primeira como uma maneira de o curso, preocupado com o desempenho de seus estudantes, optar por apresentar a prova do Enade em suas aulas para que o estudante não chegue totalmente despreparado e sem conhecer o modelo daquela avaliação; a segunda como forma de treinar os estudantes para aquele tipo de prova, por receio de um baixo desempenho no exame e das suas consequências.

Inevitavelmente, há uma comparação entre as provas do Enade e do Exame de Ordem no curso de Direito, mas não há consenso entre os sujeitos, pois alguns creem que o primeiro exame é melhor elaborado, outros afirmam que o segundo exige mais do estudante e, por fim, há os que consideram que ambos são similares ou totalmente distintos.

Vejo também que há um modelo de avaliação absolutamente distinto. Os modelos de prova do Exame de Ordem não guardam nenhuma verossimilhança com os modelos de avaliação da prova do Enade. As provas do Enade têm uma construção de questões que buscam a interdisciplinaridade e isso está bem evidente mesmo, as coisas são muito bem elaboradas. (CD2, informação verbal).

Eu acho que a prova da OAB é mais difícil, se a gente for usar esse termo, embora eu acho que ela [Enade] é mais complexa de resolver. Não sei se é porque os [estudantes] não estão acostumados, mas é uma prova longa, são textos grandes [...] é outro tipo de análise, tem gráfico, historinhas [...] não é um tipo de prova que a gente está acostumado. Eu não sei se eles têm essa dificuldade ao enfrentar essas questões ou se é a falta de preparo da instituição para o Enade. (PD2, informação verbal).

Para aqueles que concordaram com o modelo de avaliação proposto pelo Enade, o ponto forte do exame é a interdisciplinaridade das questões, algo que é visto de maneira positiva pelo coordenador de um dos cursos pesquisados. No entanto a prova da OAB foi classificada como uma prova mais difícil do que a do Enade por um dos sujeitos. Todavia há um elemento que chama a atenção nesse discurso, pois, apesar de o primeiro exame ter sido classificado como difícil, o Enade foi caracterizado como uma prova mais complexa, pelo fato de ser longa, ter questões com imagens, gráficos, o que pode dificultar a sua resolução.

As duas opiniões estão diretamente relacionadas à elaboração desses instrumentos de prova. No caso do Enade, para Soares, Hora e Caseiro (2016), as provas do Enade são

elaboradas a partir de matrizes⁷⁹ de prova específicas para cada área ou curso tecnológico avaliado. As matrizes de prova são instrumentos elaborados pelas CAAs⁸⁰ a partir das diretrizes de provas e são documentos de caráter sigiloso até que o exame do respectivo ciclo tenha sido aplicado.

A interdisciplinaridade dos itens dá-se em virtude do modelo de matriz proposto para o exame, uma vez que se espera que o perfil, as competências e os conteúdos sejam articulados durante a sua elaboração. Além disso, os elaboradores podem utilizar no texto-base do item, figuras, gráficos, estudos de caso, tabelas, entre outros, de modo a ampliar a forma de abordagem de uma situação problema.

Em 2018, reportagens de jornais da internet veicularam que o relatório da OCDE reprovava o exame, pois ele apresentava fraquezas em sua concepção, elaboração, objetivos e resultados. O relatório avaliou que, em caso de manutenção do Enade, é preciso garantir objetivos mais realistas, parâmetros de comparabilidade e de qualidade. Algumas dessas críticas foram apontadas ao longo do estudo, sinal de que não são novos achados, pois já eram de conhecimento daqueles que trabalham com a avaliação da educação superior. Nesse caso, é preciso traçar medidas para aprimorar o exame.

Ao tratar do formato da prova do Enade, acabamos por suscitar outro tema – “preparação dos estudantes” – que foi discutido por 14 sujeitos, o equivalente a 51,8% do total de participantes, 19 vezes. Apesar do grande número de pessoas que abordou esse tema, percebemos que a preparação mencionada se dá de formas diferenciadas ou até mesmo não ocorre.

A preparação para o Enade utiliza estratégias diferenciadas nas IES, mas destaca-se a preocupação com a conscientização dos estudantes, informando-os sobre a sua importância e como ele pode ter influência no curso. Algumas delas têm o hábito de fretar ônibus, de acompanhar os estudantes até os locais de prova, o que pode ser visto de duas formas: a primeira, relacionada ao auxílio para o acesso do estudante ao local de provas; a segunda, vinculada ao controle dos estudantes, por meio de agradecimentos que garantem a presença do estudante no dia do Enade, todavia essa ação não assegura que o exame será realizado de maneira comprometida. Também existe a preocupação em oferecer, antes da prova, cursos

⁷⁹ O modelo de matriz adotado para o Enade tem formato tridimensional, sendo representados nos seus três eixos: (1) o perfil profissional esperado para o egresso, (2) os recursos a serem mobilizados e (3) os objetos de conhecimento que serão utilizados (conteúdos). Com vistas a avaliar o perfil do egresso, os conteúdos curriculares (objetos do conhecimento) são articulados às competências (recursos), resultando a avaliação específica de cada curso de graduação no exame.

⁸⁰ Essas comissões são formadas exclusivamente por docentes de IES, atendendo necessariamente a critérios que garantam a representatividade das regiões geográficas do País e, também, de instituições públicas e privadas.

preparatórios, aplicar avaliações similares ao exame, pois como discutido, professores e coordenadores avaliam que o Enade demanda competências que alguns estudantes não desenvolveram durante o curso. Porém existem cursos que não oferecem preparatórios para o Enade, de acordo com relato do estudante, a seguir. “Para o Enade não tem, infelizmente, teve uma aula com o professor [nome omitido], que é excelente por sinal, de processo civil. Uma aula no sábado esse ano, que segundo ele era para preparar para o Enade e acabou.” (ED2, informação verbal).

Assim, conforme relatos de três estudantes pertencentes a instituições privadas distintas, não há cursos específicos para o exame, pois nas próprias aulas, as informações vão sendo repassadas e as provas têm um formato semelhante às do Enade. Essa postura é interessante, pois o fluxo do curso não é alterado, no entanto percebe-se que os itens da IES são elaborados com base no modelo daqueles pertencentes ao Enade, conforme já discutido. De certo modo, o curso reflete que seus objetivos são maiores do que a obtenção de uma boa nota no exame.

Se o Enade, de fato, for uma preocupação a ponto de a instituição preparar o estudante para o Enade, então [...] começa a fazer todo o estudo de como é o perfil da prova, [...] a faculdade replica isso. É constantemente para o [estudante] estar preparado para a prova em si. Nessa faculdade de Direito, [...] a preocupação não é premente na preparação do estudante [...] o estudante tem que ter bom desempenho, porque o básico, o necessário, ele tem que ter [...] (PD7, informação verbal).

Verificamos que um bom desempenho no Enade é resultado do trabalho feito ao longo do curso, sem que a IES precise parar os seus trabalhos para se concentrar especificamente no exame. O que se espera é que os estudantes saibam da importância dessa prova para o curso, mas que não sejam treinados para a sua realização, na tentativa de o curso e a IES não sofrerem com as sanções do Estado.

Ainda em relação ao Enade, os estudantes foram questionados se possuíam alguma informação sobre o exame. Por entendermos que esse assunto é relevante e estabelece relação com os demais, criamos um tema específico para ele, “conhecimento sobre o exame”, o qual foi citado por nove sujeitos, 15 vezes. Percebemos que a maioria dos estudantes afirmou receber informações do curso sobre o Enade, ao longo da graduação e, sobretudo, próximo à realização do exame. “Começamos a ouvir ao longo do tempo, e agora a ouvir [mais] porque acho que vou fazer [o Enade], eu estou me formando no segundo semestre.” (ED2, informação verbal). Eles também têm acesso a informações mais práticas, como “[o curso] manda e-mails e fala quando vai ser a prova, qual é a importância disso”. (ED3, informação verbal). Essas falas vão

de encontro ao que os professores e coordenadores manifestaram quanto à forma de preparação dos estudantes. Entretanto existem aqueles estudantes que desconhecem totalmente o exame, como pode ser visto, a seguir.

Sobre o Enade, eu não sabia nem o que estava acontecendo antes. Não sabia que fui convocada para o Enade. [...] eu inclusive trouxe [o edital], porque, bom, eu sabia que existia o Enade, e que por acaso talvez fosse convocada e teria que fazer para poder formar, ponto. Eu só vejo por notícia de jornal, ou, eu vi alguém que fez. (ED7, informação verbal).

A fala desse estudante também estabelece relação com o discurso de que os estudantes não são preparados para o exame. Todavia há um grande problema nesse caso, pois percebemos que ele não tem qualquer informação do exame. A prática de o curso não conversar com os seus estudantes sobre o Enade é algo ruim, pois os deixa totalmente perdidos quanto à prova, o que pode aumentar a quantidade de boicotes, diante do risco de eles não reconhecerem aquele instrumento. A falta de clareza pode comprometer não só a realização do exame, mas também interferir na conscientização sobre a relevância da avaliação nos cursos de Direito, e, conseqüentemente, na motivação do estudante.

De acordo com Griboski (2012), as instituições vêm fortalecendo os colegiados e demais setores com informações e com a formação de equipes responsáveis pela sensibilização da comunidade acadêmica sobre os processos avaliativos, em especial do Enade. Já o Inep busca alternativas para ampliar a participação dos docentes, com a realização de seminários nacionais para os coordenadores de curso e procuradores institucionais, com vistas à divulgação do exame e ao fortalecimento da comunicação institucional, a participação na elaboração e revisão dos itens da prova do Enade, por meio de edital de chamada pública.

Debater sobre o Enade nos mostrou que muitos pontos ainda precisam ser esclarecidos aos coordenadores e aos professores que não demonstram adequada compreensão sobre o instrumento e suas implicações. Notamos uma fragmentação das informações acerca do exame, pois os sujeitos pertencentes às IES têm níveis de conhecimento muito distintos sobre a prova, assemelhando-se à uma divisão do trabalho. Em determinado sentido, esse tipo de situação remete à ideia de que decorre, no âmbito das instituições, de uma “reunião de instrumentos de trabalho, e nunca uma combinação de trabalhos [...]” (MARX, 1985, p. 129). Nessa perspectiva, em relação ao Enade, as informações que estudantes e professores detêm são partes de um todo, retiradas de um sistema avaliativo complexo, de forma, muitas vezes, descontextualizada, desconectada da realidade. Isso faz com que alguns docentes não conheçam o exame por completo, dominando poucas informações, mas que são suficientes para a aplicação do exame.

Após abordarmos de maneira detalhada o Enade, discutiremos na próxima seção os aspectos mais relevantes do Exame de Ordem da OAB, que também foram apontados nessa parte do trabalho, mas será aprofundado a partir dos relatos dos entrevistados.

4.3.2 Diferentes percepções sobre o Exame de Ordem dos Advogados

Nos cursos de Direito, o Exame de Ordem tornou-se uma subcategoria da avaliação, pois tem uma projeção significativa nos cursos de Direito, denotando, de certa forma, a qualidade desses cursos. Ao investigarmos os temas relacionados ao exame, um dos mais citados foi a “importância atribuída ao Exame de Ordem”, mencionado por 21 sujeitos, 39 vezes. Para Iserhard (2003), o exame cumpre o duplo propósito da OAB que é atuar corporativamente, recrutando profissionais com aptidões mínimas para desempenhar a advocacia, livrando a sociedade de profissionais que não sejam capazes de atuar na defesa das causas sociais.

A primeira subcategoria “importância atribuída ao exame” está atrelada ao fato de que a prova é relevante tanto para o estudante, como para a IES. “O Exame da Ordem [...] tem uma relevância para a instituição muito maior, porque o [estudante], se ele não passar na prova da Ordem não vai poder exercer a profissão.” (PD3, informação verbal). No que tange às IES, o percentual de aprovação no exame acaba tornando-se uma espécie de termômetro em relação à formação do estudante e serve como publicidade para a IES. Para conhecermos um pouco sobre a sua metodologia, recorreremos ao Edital de abertura do XXVII Exame de Ordem Unificado (CONSELHO FEDERAL DA OAB, 2018). O Exame compreende a aplicação de prova objetiva e de prova prático-profissional, ambas de caráter obrigatório e eliminatório, efetuando o reaproveitamento da 1ª fase por uma única vez no exame subsequente. Quanto ao público alvo, o exame é prestado por bacharel em Direito, ainda que pendente apenas a sua colação de grau, formado em instituição regularmente credenciada. O referido edital previa que poderiam realizar o Exame de Ordem os estudantes de Direito que comprovassem estar matriculados nos últimos dois semestres ou no último ano do curso, no segundo semestre de 2018. Apresentadas as informações referentes à elaboração do exame, retomaremos à abordagem dos temas relacionados ao Exame de Ordem.

O primeiro, a “importância atribuída ao exame”, envolve a discussão sobre as propagandas veiculadas pelas IES após a divulgação do número de aprovados. Quando se fala da importância do Enade, tem-se um discurso de conscientização dos estudantes, fato que não aparece no Exame de Ordem. A diferença é evidenciada pelo fato de que, no Enade, o estudante

não tem uma contrapartida, já no Exame de Ordem, é a sua vida profissional que está em jogo. Além disso, a propaganda é muito mais forte quando se fala do exame da OAB. Talvez isso aconteça, pois a sociedade tem conhecimento dessa avaliação, diferentemente do que ocorre com o Enade, em que os próprios estudantes o desconhecem. Porém, para uma IES, no caso a pública, a importância destinada ao Exame de Ordem não é o foco do curso. Podemos dizer que, ao comparar as categorias administrativas, as IES privadas têm uma preocupação maior com o exame, o que pode ser explicado em virtude do receio de se ter uma imagem ruim do curso, o que pode levar à diminuição da clientela, acarretando prejuízos. O coordenador de um dos cursos afirma que existem dois posicionamentos acerca do exame, que podem ser conferidos adiante.

Nós temos [...] duas linhas de raciocínio dos professores: um grupo que não dá a mínima e que acha que a gente não tem que dar a mínima, justamente o grupo que está prevalecendo. [...] Nossa preocupação aqui não é se o camarada está passando ou não. A nossa preocupação é formar um bacharel. E tem um grupo que acha que isso é um indicador importante, [...] que isso devia ter alguma priorização, que é um grupo, digamos assim, mais tradicionalista. (CD7, informação verbal).

O relato do coordenador aponta que a importância dada ao Exame de Ordem não tem relação com a preparação dos estudantes, pois a formação que lhe é proporcionada ao longo do curso é capaz, de maneira indireta, de torná-lo apto a ser aprovado no exame. Desse modo, a preocupação da IES não é com o Exame de Ordem, mas sim com a formação do estudante, o que acarreta a discussão sobre o projeto pedagógico, de como ele precisa ser reestruturado. No entanto o fato de o curso não atribuir uma importância direta a esse exame também tem relação com a qualidade dos estudantes, ponto já debatido no início deste capítulo, o que favorece para que o curso tenha destaque nas aprovações. Assim, o corpo discente que a IES recebe, em seus processos seletivos, contribui para o sucesso nas aprovações do exame.

No que tange ao “modelo de prova do Exame de Ordem”, ele foi citado por nove sujeitos, correspondendo a 33,3% do total de entrevistados, durante 18 vezes. O tema foi mencionado por uma quantidade menor de sujeitos do que o modelo de prova do Enade, talvez esse último traga uma maior preocupação para os cursos, em virtude da regulação que está atrelada às avaliações. Já os itens do Exame de Ordem podem ser vistos de uma outra maneira pelo curso, pois o fato de haver três edições por ano, traz uma maior familiaridade com a forma como o conteúdo é cobrado, diferentemente do Enade, que só é aplicado a cada três anos em uma determinada área.

Quem elabora a prova da Ordem é só OAB. A ABMES nunca participou, o CNE nunca participou, o Inep nunca participou, não há uma garantia de que ali vão estar observados os instrumentos, as DCN [Diretrizes Curriculares Nacionais], a regionalidade, então tem algumas críticas que precisam ser consideradas nesse ambiente. Então, dentro desse cenário todo, a reflexão é: eu pego essa nota da Ordem e uso ela para avaliar o curso de Direito, e se o meu curso de Direito, eu me planejei, fiz um PPC dentro de um PDI, quero que os meus [estudantes] tenham amplitude de formação, mas [...] sabidamente formo pesquisadores. (R-ABMES, informação verbal).

O entrevistado revela que a prova do Exame de Ordem é feita exclusivamente pela OAB, e, desse modo, não se pode garantir que os aspectos educacionais de uma formação mais ampla estejam sendo avaliados. Assim, podemos dizer que, dependendo do perfil que a IES tem, ela pode não ter uma boa aprovação na OAB, e isso não necessariamente quer dizer que o curso é ruim. No entanto esperamos que, independentemente do perfil da IES ou da missão, o estudante formado por um curso de Direito deve estar apto a realizar o Exame de Ordem. Concordamos que um resultado ruim nesse exame não pode ser diretamente relacionado à qualidade da IES, pois existem inúmeros fatores a serem averiguados nele, e, principalmente, como o exame é construído e seus objetivos.

Existem percepções distintas em relação ao Exame de Ordem que podem ser constatadas na análise dos sujeitos acerca dos itens utilizados em sua primeira fase. Uma das análises aponta para a memorização dos conteúdos, o que não permite uma leitura mais crítica acerca do assunto abordado. Por outro lado, um dos indivíduos percebe que a abordagem de decorar informações da legislação está sendo substituída por outra forma de se elaborar itens, demandando o trabalho com diversas competências dos estudantes. Concordamos que a memorização de conteúdos para a realização de uma prova não ajuda em nada o desempenho dos estudantes.

Em relação ao formato dos itens, o Edital de abertura do XXVII Exame de Ordem Unificado (CONSELHO FEDERAL DA OAB, 2018) revela que a prova objetiva é composta de 80 questões, compreendendo os conteúdos previstos nas disciplinas do Eixo de Formação Profissional, de Direitos Humanos, de Filosofia do Direito, do Estatuto da Advocacia e da OAB e seu Regulamento Geral e do Código de Ética e Disciplina. As questões da prova objetiva são do tipo múltipla escolha, com quatro opções (A, B, C e D) e uma única resposta.

A prova prático-profissional é constituída de duas partes: a primeira é uma redação de peça profissional; e a segunda é composta de respostas a quatro questões discursivas, sob a forma de situações-problema. Percebemos que, em relação ao formato da prova, Enade e Exame de Ordem diferem na sua concepção de itens, o que faz com que os sujeitos tenham percepções distintas sobre os exames. Ressaltamos que foram elencadas falhas, por parte dos

coordenadores, professores e da Daes-Inep, em relação aos objetivos, na elaboração da prova, em que foram apontados itens de memorização e que não permitem uma análise crítica, além da falta de uma matriz de referência.

Por fim, abordaremos o tema “preparação para o exame”, lembrado por 16 entrevistados e citado 29 vezes. A preparação no Enade gera uma insegurança nos coordenadores e nos professores, pois o resultado impacta diretamente na avaliação do curso. Em relação ao Exame de Ordem, os receios referentes ao Enade não são verificados nesse exame, pois inferimos que ele já faça parte da rotina do curso, em que os estudantes já são, pelo menos, informados sobre ele desde que ingressam na IES. O depoimento de um dos coordenadores de curso revela como o trabalho com o Exame de Ordem é realizado nos cursos.

A gente tem um mapa desses [estudantes] que vão prestar [o Exame de Ordem], e isso tudo é pensado desde o primeiro semestre, quando da elaboração dos planos de ensino, da própria grade, da locação de docentes para que isso seja mais exponencial. [...] fazendo todo um trabalho de preparação para a prova específica até um dia antes. No dia da prova também a gente está lá, nas duas fases [...] (CD5, informação verbal).

Além disso, a afirmação de outros dois coordenadores, três professores e cinco alunos – totalizando 10 sujeitos – aponta que há uma preparação feita com os estudantes para o Exame de Ordem, em que se dissemina o conhecimento sobre a prova antes de ela ser realizada. Essa iniciativa é concretizada por meio de ações pontuais, como simulados, resolução de questões de exames anteriores, mas também há um desenho do projeto pedagógico que estreita a relação com o exame, pois influencia na grade horária oferecida aos estudantes, na escolha dos docentes. Assim, o currículo de alguns cursos contribui, de forma indireta, para essa preparação do estudante, pois o exame assume um peso significativo no curso. Nesse caso, a nossa crítica é referente ao fato de os cursos pensarem, primeiramente, no tipo de formação que será ofertada aos estudantes, tendo em vista um alto percentual de aprovação nessa prova.

Não se pode fechar os olhos para o Exame de Ordem, e nem para o Enade, pois são realidades do curso, entretanto devemos compreender que, por possuírem aspectos contraditórios, eles se contrapõem, em virtude dos seus objetivos e concepções, mas também se alinham, para, em seguida, entrarem em colapso novamente. As duas avaliações são julgadas constantemente, pois os pontos de vista dos mais variados sujeitos se contradizem, se contrapõem, na tentativa de se construir algo novo, a partir das experiências vivenciadas.

4.3.3 Outras dimensões da avaliação no curso de Direito

Após a discussão sobre Enade e Exame de Ordem, ambos revestidos de grande destaque por representarem, de alguma forma, a materialização da qualidade dos cursos de Direito, a análise recai sobre os outros componentes de avaliação que estão presentes no Sinaes e foram citados, em maior ou menor medida, nas entrevistas. Em termos gerais, o Exame de Ordem tem grande visibilidade perante a sociedade civil, acontecendo mais de uma vez por ano, o que o torna um assunto discutido com maior frequência nas mídias e nos cursos. Já o Enade causa uma preocupação pela falta de conhecimento sobre o exame, pela periodicidade em que ele ocorre, e também porque sua nota não é apenas um marcador de qualidade, mas contribui para a avaliação do curso e com a regulação. Apesar de os dois exames se destacarem no relato dos sujeitos, outros elementos surgiram nas entrevistas, como, por exemplo a avaliação institucional e a de cursos, que são componentes do Sinaes e também se constituem como parâmetro usado para medir e promover a qualidade.

A subcategoria “avaliação institucional e avaliação de cursos” foi criada quando os sujeitos, no caso oito, mencionavam elementos pertencentes a elas. A primeira conclusão que podemos fazer é que esses componentes do Sinaes não são tão lembrados quando o assunto é Enade, indicando que uma maior atenção é destinada a esse exame pelo fato de ele auxiliar na composição do CPC. A autoavaliação institucional é pontuada por um dos sujeitos, mas ele ressalta que o papel da autoavaliação não tem tanto destaque quando comparado ao Enade e até mesmo à avaliação externa.

O problema é que a autoavaliação ficou desprestigiada, porque embora o Sinaes dissesse como o MEC deveria usá-la no conjunto da avaliação, a gente basicamente não usa para nada, usa [na] avaliação externa e deu, e estava usando até dois anos atrás, até a gestão passada, [...] de maneira totalmente equivocada os indicadores CPC e IGC, para dizer se uma instituição ou curso tem qualidade ou não. (R-SERES, informação verbal).

Percebemos que a autoavaliação, por não gerar nenhum indicador, acaba sendo subsumida pelos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, bem como pelos conceitos de avaliação, pois ambos contribuem para que a Seres defina os cursos que serão autorizados, reconhecidos e que terão a renovação de seu reconhecimento. A realização da avaliação institucional, que abrange a autoavaliação e avaliação externa, é obrigatória e tem como referência 10 dimensões que estão divididas em cinco eixos.

Verhine (2015) considera que o fato de os índices serem considerados legítimos pelo público resulta na falta de valorização da autoavaliação institucional. Essa evidência mostra-se contraditória, uma vez que, como o próprio autor anuncia, o Sinaes deveria enfatizar sua dimensão formativa/educativa, promovida, principalmente, pelas atividades de autoavaliação a serem instaladas pelas IES. Nesse âmbito, enquanto a autoavaliação foi subsumida, as avaliações externas, institucional e de cursos ganharam destaque, pois a análise dos atos autorizativos passou a considerar o CC e o CI na tomada de decisões, conforme o depoimento do representante da ABMES.

A gente defende muito avaliação *in loco*, porque ela tem uma sistemática. Tem o avaliador, você avalia o avaliador, o avaliador te avalia, a avaliação toda é submetida à CTAA, passa por um colegiado de *expert*, dali, eventualmente, pode ir para o CNE e você discute isso no CNE. O que não me parece razoável com um sistema tão imbricado é que o Enade seja dado e acabado. (R-ABMES, informação verbal).

O entrevistado que defende a avaliação externa reconhece a sua legitimidade no processo, que tem início com a visita de uma comissão de especialistas, designada pelo Inep, responsável por verificar as condições de funcionamento do curso ou da IES, sendo orientada por um instrumento de avaliação. A partir da avaliação da comissão, é gerado um conceito, no caso da avaliação de cursos, tem-se o CC, e, na avaliação das instituições, o CI. Essa avaliação, no ponto de vista do sujeito da Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES), parece ser mais justa, quando utilizada como subsídio para processos regulatórios do que os conceitos oriundos do Enade. A crítica é de que o exame não pode ser visto como o único instrumento de avaliação. Entretanto, como já mencionado, o relatório do TCU de 2018 apontou falhas no CC, pois ele não considera o desempenho dos estudantes.

Ainda, no que se refere à avaliação externa, o entrevistado da OAB não concorda que a visita de uma comissão do Inep garanta a qualidade do curso. A IES pode forjar determinados aspectos que serão averiguados durante a visita. Isso faz com que seja montado um ambiente artificial, que não condiz com a realidade do curso, mas que garantirá que ele seja autorizado junto ao MEC.

A Comissão Nacional de Educação Jurídica da OAB vê atentamente e com espanto essa questão da avaliação dos cursos no país [...] é muito frágil, é muito embrionário você falar em uma carta de intenções mal feita. As instituições maquam todo o ponto de avaliação para o Inep. O Inep, por sua vez, utiliza da mão de obra de professores voluntários para analisar essas instituições [...] inúmeras vezes, os professores contam que foram agraciados

com computador, telefone, *city tour* pelos locais mais bonitos da cidade e não olharam a faculdade, então, existem várias falhas. (R-GAC-OAB, informação verbal).

A crítica é direcionada justamente à comissão de especialistas que, para o entrevistado, possui membros que não realizam um trabalho sério, sujeitando-se ao recebimento de agradecimentos e eximindo-se assim de cumprir com o seu trabalho. Esses pontos são vistos como falhas dos processos de avaliação desenvolvidos pelo Inep e que prejudicam o trabalho.

No que tange à comissão de especialistas, ela é constituída por docentes pertencentes ao BASis. De acordo com o Edital de chamada pública nº 72 (INEP, 2018c), para a seleção de docentes e ingressos nesse banco, os interessados devem possuir titulação universitária, reconhecida pelo MEC, compatível com o perfil necessário para que seja suprida a demanda por avaliadores a partir das avaliações *in loco* a serem realizadas pelo Inep e possuir a experiência necessária à composição das Comissões Avaliadoras. Os candidatos devem ter reputação ilibada; não exercer atividade de consultoria educacional enquanto estiver vinculado ao BASis; não possuir participação acionária ou societária em mantenedora(s) de IES ou em IES isolada enquanto pertencer ao BASis.

Desse modo, o edital menciona o que se espera de um avaliador que compõe o banco, se o docente se inscreve, mas não cumpre com o que lhe é exigido, o problema não está no sistema de avaliação, mas sim na conduta do indivíduo. Além disso, a tentativa de disfarçar a realidade não é um problema exclusivo da avaliação externa, a IES pode também criar estratégias para ter um desempenho melhor no Enade.

Em relação à categoria avaliação, os indicadores de Qualidade da Educação Superior e os conceitos de avaliação apareceram nas falas de 15 entrevistados, correspondendo a 55,5% do total de entrevistados, 41 vezes, e para tanto criamos a subcategoria “indicadores do Sinaes”. Em geral, por meio dos relatos, é possível perceber que os indivíduos comentam sobre Conceito Enade, CPC e CC, mas abordam o assunto de maneira ampla e relacionada à indução da qualidade dos cursos de Direito e, nesse caso, poucos foram aqueles que citaram os nomes dos indicadores. Entre os depoimentos colhidos, um coordenador os reconhece como aliados das ações de propaganda do curso, uma vez que um bom resultado pode atrair mais estudantes, o que pode aumentar a popularidade da instituição. No entanto uma das preocupações que também estão atreladas aos indicadores é a regulação, conforme a fala do entrevistado, a seguir.

Ele [o indicador] induz a qualidade a partir do momento em que você sabe das consequências que advêm dele, sejam regulatórias, sejam de natureza institucional ou comercial, reputacional, então ele induz a qualidade nesse

sentido. A instituição se prepara para ele, quer se sair bem [...] porque sabe que haverá consequências tanto do ponto de vista da sua relação com o Estado regulatório, quanto do ponto de vista de marketing. (CD3, informação verbal).

Os indicadores do Sinaes estabelecem uma relação muito estreita com a regulação e, apesar de se proporem a medir a qualidade, é por intermédio deles que os atos autorizativos são emitidos, que é definido se o curso receberá uma avaliação externa, se as bolsas de estudo do Prouni e os financiamentos estudantis, via Fies, serão concedidos aos cursos. Então, a indução de qualidade que os indicadores podem provocar está relacionada à sua adequação às normas estabelecidas pelo Estado. Esse dado evidencia que as ações de algumas IES podem almejar não uma educação de qualidade, mas sim um ajuste às demandas do Estado.

Para Barreyro (2008), o súbito aparecimento do CPC e do IGC não revela apenas questões técnicas, mas parece responder a lógicas e propostas diferentes da estabelecida no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), quando da elaboração e aprovação do Sinaes. A autora analisa que, embora estudos sobre o sistema mostrem um modelo de avaliação em transformação, esses indicadores “parecem levar-nos novamente ao tempo dos *rankings*, das avaliações mercadológicas e simplificações midiáticas, mais próximos de uma visibilidade publicitária do que da verdade da avaliação da qualidade.” (p. 863).

A fala da autora remete a uma tentativa de resgatar do passado, elementos que contribuem para o ranqueamento dos cursos, além de confundir a avaliação e a regulação, que deveriam ser categorias distintas, mas em virtude dos rumos que o Sinaes tomou ao longo dos anos, mostram-se cada vez mais imbricadas, dificultando a inserção da função formativa da avaliação. Esse movimento em relação à história da avaliação da educação superior nos lembra uma passagem em que Marx (1997) menciona que fatos e personagens de grande importância na história ocorrem duas vezes, a primeira como tragédia e a segunda como farsa. Desse modo, apesar das inúmeras críticas feitas ao “Provão”, são resgatados artificios como os indicadores, que com a justificativa de aferir e promover a qualidade, acabam servindo como instrumento da regulação dos cursos, unicamente.

Os indicadores apresentam limitações, pois foram criados com um propósito, como discutido nesta tese, e precisam ser aprimorados para dar conta da heterogeneidade e complexidade da educação superior. As críticas em relação à sua utilização são apresentadas por dois representantes do Estado, conforme relatos a seguir.

Eu afiro qualidade com base em um instrumento que é não comparável entre suas edições e nem entre cursos, então fica difícil eu dizer o que é qualidade com base nos indicadores, é impossível! Eu só tenho condições de dizer que,

naquele ano, este curso teve um desempenho melhor que os demais que estavam nessa curva, ou um desempenho médio ou um desempenho menor em relação aos demais. Eu não digo que é um curso de excelência porque ele conseguiu indicador cinco. (R-DAES-INEP, informação verbal).

A gente estava usando, na gestão passada, esses indicadores para penalizar, para fechar curso [...] um equívoco. Nessa gestão, a gente está usando isso só de maneira subsidiária, dando foco e voltando para ideia do Sinaes original, da lei, dando o foco no conceito institucional e no conceito de curso, as avaliações *in loco*. (R-SERES, informação verbal).

A fala do primeiro entrevistado reflete que o Enade não pode ser comparado entre as suas edições, pois a metodologia utilizada no instrumento de prova não permite que isso seja realizado. Além disso, os indicadores não revelam o que é um curso de qualidade, como por exemplo, quais são as características de um curso que tem CPC três, em quais aspectos o curso pode melhorar para atingir um CPC quatro. Desse modo, um conceito cinco não evidencia quais os méritos do curso, em termos de qualidade. Já o segundo depoimento aponta que CPC e IGC não estão sendo usados para penalizar os cursos e as IES, mas o que tem determinado os processos regulatórios são o CC e o CI, gerados a partir dos resultados da avaliação externa, mas que também são indicadores que apresentam problemas do ponto de vista da sua métrica, como já mencionado.

Fernandes, Griboski e Meneghel (2017) afirmam que as avaliações presenciais do Sinaes e os indicadores preliminares elaborados a partir de 2008 precisam ser conjugados a outros indicadores. Para os autores, a iniciativa de criar indicadores de qualidade deve considerar que a qualidade é germinada e desenvolvida na comunidade acadêmica.

Para o representante da OAB, a crítica em relação aos indicadores é que eles deturpam a proposta inicial do Sinaes, que não os previa, o que fez com que eles se tornassem subsídio para a montagem de *rankings*, servindo como propaganda para as IES, como pode ser conferido em seu relato.

Se a gente for aplicar o Sinaes, eu acho que o Sinaes foi o melhor dos mundos quando foi criado lá atrás, agora pegaram isso dentro de uma burocracia sem tamanho e colocaram como *ranking*. Hoje, no Sinaes, certos aspectos funcionam como um *ranking*, você vê por aí *outdoor* “eu sou a melhor instituição com IGC”, “a melhor instituição do CPC tal”, “o curso com CPC” [...] só que as pessoas não conhecem, só quem milita na área, quem trabalha entende o que é aquilo. Tem gente que já chegou para mim e perguntou: “Esse IGC é um curso novo?” (R-GAC-OAB, informação verbal).

Porém a utilização dessas propagandas com os indicadores pertencentes ao Sinaes não é compreendida por toda a sociedade, pois, além de ser uma quantidade significativa de

informações, as IES podem usá-las de maneira inadequada, por exemplo quando divulgam apenas o IGC. Essa atitude pode induzir as pessoas a pensarem que determinado curso também tem qualidade, quando na verdade pode ter obtido um CPC insatisfatório.

Divergindo do depoimento anterior, o representante da Daes-Inep relata que os indicadores podem ser utilizados de forma que as IES percebam o seu desempenho e tracem estratégias de forma a melhorar não só rendimento, mas que possam ter uma ideia mais ampla dos processos avaliativos e, dessa maneira, investir em qualidade, como sugere a fala.

O conceito Enade passa a ser uma medida de qualidade a partir do momento em que eu avalio aquele curso em relação aos demais e que eu possa me debruçar sobre os relatórios [...] fazer uma avaliação da matriz daquela prova, de quais foram as questões contempladas com base nessa matriz e qual foi o resultado do meu curso [...] aí eu considero que eu possa ter uma medida de qualidade que me dê um parâmetro em relação à minha formação, à minha proposta pedagógica. (R-DAES-INEP).

O relato aponta que é preciso analisar os resultados do Enade, observar a prova, o modelo da matriz, identificar as questões que os estudantes tiveram mais facilidade e mais dificuldade, enfim, realizar um estudo sobre essa avaliação, o que pode ser feito pelo NDE. O entrevistado afirma que, se ações relacionadas ao exame não são tomadas, pelo menos no âmbito de conhecê-lo, o Enade será apenas uma obrigatoriedade, com fins regulatórios.

Nesse sentido, quase todas as IES se dizem preocupadas com os resultados do Enade e do Exame de Ordem, pois os veem como indicadores de qualidade do curso. Assim, resolvemos criar a subcategoria “resultados das avaliações”, citada por 17 sujeitos em um total de 58 vezes, para explorar o assunto. A utilização dos resultados, sobretudo do Enade, se dá de forma a verificar os erros e investir em ações que possam melhorar o que não foi bem avaliado. “A gente faz uma análise criteriosa do que veio, tenta entender os resultados, manter e aprimorar aquilo que está bom, e evidentemente tentar aprimorar aquilo que está ruim. O Enade é [...] um bom norte para isso.” (CD3, informação verbal). Além de ser classificado como um bom guia para a implementação das melhorias necessárias, o Enade serve como um *feedback* das ações desenvolvidas na IES.

Silva e Ferraz (2016) constataram que o Enade possibilita compreender o perfil dos estudantes e aprimorar a qualidade dos serviços de ensino, além de ser uma forma de contribuir para a avaliação interna institucional, viabilizando a prestação de contas aos órgãos responsáveis pela avaliação da qualidade do ensino no Brasil. Os autores mencionam que, com base nos resultados do exame, a IES pode promover mudanças que proporcionem uma melhor

qualidade de ensino aos discentes, incrementar as avaliações institucionais, além de manter a sua sustentabilidade econômica.

A análise do conjunto de entrevistas permitiu entender o surgimento de uma categoria *a posteriori*, o concurso público, que, em um primeiro momento, foi detectada na elaboração do referencial teórico. No entanto não esperávamos que ela fosse figurar nas falas de diversos sujeitos, e, assim, resolvemos abordá-la como categoria de análise, que foi indicada por três coordenadores, um professor, dois estudantes e o sujeito pertencente à OAB.

O grande número de matrículas nos cursos de Direito pode ser justificado pelo fato de os estudantes terem a intenção de prestarem concursos públicos, seja em uma carreira específica da área, seja em concursos mais gerais que exigem o conhecimento das legislações. A fala de um entrevistado elucida esse aspecto, “a gente tem dezenove mil [estudantes], seis mil são do Direito. Mas por que isso? Justamente porque o Direito tem um caminho para o concurso público.” (CD6, informação verbal). Desse modo, o principal atrativo do curso de Direito são os concursos públicos, e ainda mais o fato de as IES pesquisadas estarem na capital federal, a atratividade pelo serviço público torna-se maior, pois há uma ampla área de atuação para o bacharel em Direito ou para o advogado.

De igual modo também existe a lenda urbana que ele vai ganhar muito dinheiro no Direito, que, saindo dessa faculdade, vai ter uma carreira jurídica, vai ser juiz, delegado, promotor, um advogado bem-sucedido. [...] nós verificamos hoje em dia, no mercado que não é dessa forma, existem concursos públicos concorridos, em que vai passar menos de um por cento desse quantitativo lançado no mercado. (R-GAC-OAB, informação verbal).

Tendo em vista a sociedade capitalista em que vivemos, partilhamos da tese de que “o modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, política e espiritual.” (MARX, 1982, p. 25). Subjacente a essa premissa está a ideia de que os estudantes veem no curso a possibilidade de ingressarem em uma carreira promissora, tanto do ponto de vista financeiro como profissional. Essas expectativas são construídas com base na materialidade de determinados fatos, como exemplos de pessoas bem-sucedidas, salários elevados, constituindo-se como elementos que alicerçam essa empreitada. Todavia existe um alerta em relação a esse cenário promissor, pois se cria um ideal de carreira em torno do curso, mas que nem todos conseguem alcançá-lo, frustrando assim os seus planos.

Nessa lógica, Val e Hopstein (2009) afirmam que a maioria dos estudantes ingressantes nos cursos de Direito declaram que, entre as principais motivações para realizar o curso, é a possibilidade de fazer concursos para carreiras públicas, atraídos pela promissora estabilidade

financeira. Dessa maneira, o concurso público passa a ser uma das motivações dos estudantes a ingressarem nos cursos de Direito, o que pode, de certa forma, explicar o seu elevado número de matrículas, como mencionado. Tendo em vista esse aspecto, Nader (2003) relata que um dos desafios é a sintonia do que se ensina nas universidades e o exigido nos concursos públicos de acesso às profissões jurídicas. De acordo com o autor, a intenção não é que o ensino jurídico tenha que se espelhar nos concursos, o fundamental é que ambos tenham o mesmo referencial.

Ao finalizar esta seção e, conseqüentemente, o capítulo sustentamos que os cursos devem ter em seus currículos e projetos pedagógicos elementos que orientem uma formação de qualidade do bacharel em Direito. Apesar de as avaliações do Estado, o Exame de Ordem e os concursos exercerem influências no delineamento do curso, nas ações que são tomadas pela coordenação, contudo não se pode querer que os cursos sejam preparatórios para provas diversas. A formação do sujeito é algo muito mais amplo, que envolve não apenas a aplicação dos conhecimentos adquiridos em seu âmbito profissional, mas a construção e o exercício da cidadania.

4.4 Síntese parcial

Neste capítulo, abordamos aspectos vinculados às categorias qualidade e avaliação. Na primeira parte, foram detectados os fatores que estabelecem relação com a qualidade no curso de Direito, e chegamos à conclusão de que não há um consenso para essa definição. As múltiplas respostas para a categoria qualidade reforçam a tese da polissemia do conceito de qualidade. Verificamos que ela estabelece conexões com: o corpo docente, os estudantes, o ensino, a pesquisa, a extensão, a infraestrutura, a aprovação no Exame de Ordem, a relação da coordenação com os estudantes, o Enade, o Exame de Ordem, a legislação e os investimentos feitos no curso.

Percebemos que a variedade de subcategorias citadas tem ligação com a posição que o sujeito entrevistado ocupa, pois ele fala de determinado local, em que as percepções podem apresentar convergências ou divergências. Porém, as convergências não acontecem apenas nas falas dos indivíduos que ocupam a mesma posição, mas entre sujeitos distintos, assim como ocorre com as divergências. Tendo em vista o movimento das subcategorias, é possível fazer uma mediação entre as falas, considerando a categoria qualidade. Nesse âmbito, averiguamos que determinadas subcategorias aparecem mais vezes ligadas à qualidade, o que revela que certos elementos são consensos entre estudantes, professores, coordenadores e demais entrevistados, como é o caso da qualidade do corpo docente. Outros, como o Enade, apareceram

em menor número de vezes na fala dos sujeitos, sinal de que a avaliação, apesar de fazer parte do cotidiano das IES, ainda não foi assimilada como algo que mantém relação direta com a qualidade.

A segunda parte do capítulo tratou das avaliações no curso de Direito, e foram discutidos, com maior intensidade, o Exame de Ordem e o Enade, e em menor proporção os demais componentes do Sinaes, avaliação de cursos e avaliação institucional. Averiguamos que, em relação, a esses dois exames, as falas dos entrevistados mostram que o Enade envolve um menor comprometimento do estudante. Diferentemente do que ocorre com o Exame de Ordem, em que o indivíduo almeja a sua aprovação no certame para garantir o exercício da profissão de advogado.

Ainda no que se refere à categoria avaliação, foram abordados aspectos relacionados aos indicadores do Sinaes. A discussão sobre esse ponto tem uma relação direta com a regulação. Os resultados das avaliações são transformados em indicadores que, quando satisfatórios, permitem o funcionamento do curso, sem que haja necessidade da supervisão do MEC. Caso contrário, os cursos podem sofrer com as sanções impostas. Desse modo, pode-se afirmar que existe uma tensão entre avaliação e qualidade, pois os resultados influenciam nos atos autorizativos.

Percebemos que há críticas e elogios no que tange ao sistema de avaliação, que foi sofrendo modificações ao longo dos anos. Como o principal aspecto deste trabalho é o Enade, os entrevistados mencionaram os pontos positivos, mas também teceram críticas sobre o instrumento, que tem servido à regulação dos cursos, fazendo com que a avaliação e regulação assumam uma relação de tensão, em virtude da maneira como o sistema de avaliação se configurou. Parafraseando Marx (1997), quando os homens parecem empenhados em revolucionar-se, em criar algo que jamais existiu, eles conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado. Esse é um claro exemplo do que ocorreu com a avaliação no País, o Sinaes se inspirou no Paiub, todavia o espírito que assombra a avaliação da educação superior é o do “Provão”. Com todas as mudanças realizadas, o Sinaes tem usado marcos que comprometem, em determinado sentido, sua operacionalização em caráter formativo.

Neste capítulo, cujo foco foi o debate acerca das categorias qualidade e avaliação nos cursos de Direito, verificamos, durante as discussões, que a regulação emergiu no texto, evidenciando que as categorias selecionadas para o estudo estão em constante movimento. Em razão disso, no próximo capítulo, aprofundaremos o debate sobre regulação na educação superior, abordando também a expansão dos cursos de Direito e o perfil dos estudantes que buscam esse curso.

CAPÍTULO 5: EXPANSÃO E REGULAÇÃO DOS CURSOS DE DIREITO DO DF: UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS ESTUDANTES

Neste capítulo discutiremos as categorias *a priori* definidas para a pesquisa – expansão, regulação e o perfil dos estudantes do curso de Direito. Primeiramente, abordaremos a expansão dos cursos de Direito do DF, que foi problematizado no capítulo 3, porém, aqui poderemos contrastar os dados estatísticos e o referencial teórico, com os depoimentos dos entrevistados. Em seguida, em virtude dos desdobramentos das subcategorias relacionadas à expansão, trataremos do perfil dos estudantes desses cursos e, por fim, da percepção dos sujeitos entrevistados sobre a categoria regulação. Tendo em vista o método de análise e de interpretação proposto, o movimento das ideias permite uma interação entre os objetivos do trabalho, possibilitando a investigação das categorias mencionadas e dos demais fenômenos que envolvem o Sinaes.

5. 1 Efeitos da expansão da educação superior no curso de Direito do DF

Como discutido nos capítulos anteriores, a expansão da educação superior se destacou, no Brasil, a partir da década de 1960 e esse aumento foi registrado nos anos posteriores. Tendo em vista o cenário expansionista, destacamos o crescimento que ocorreu em meados dos anos 1990 com estímulo ao setor privado em detrimento do público. A expansão de cursos e de IES continuou a acontecer durante os anos 2000, porém, a partir de 2003, percebemos um investimento na educação superior pública com o aumento do número de IES e de matrículas no setor.

Nesse contexto, a discussão sobre a expansão do curso de Direito precisa ser analisada com a devida acuidade, pois esse foi um dos cursos que apresentou o maior número de matrículas no último censo (INEP, 2018a), quando comparado ao demais cursos de graduação. Todavia, há de se ressaltar que obter a autorização para a abertura de novos cursos de Direito, bem como ampliar as suas vagas, é uma tarefa que esbarra em alguns dispositivos da regulação. Assim, fica evidente que a expansão desse curso é controlada pelo Estado. O controle também pode ser observado no episódio mais recente, quando a Portaria Normativa nº 24/2014 (BRASIL; MEC, 2014c) estabeleceu o fechamento do protocolo para pedidos de autorização e aumento de vagas de cursos de Direito até a emissão de normativo específico. Em 2017, a Instrução Normativa nº 1 (BRASIL; MEC; SERES, 2017a) mencionou que o sistema e-MEC

seria aberto para o protocolo de pedidos de autorização de cursos de Direito nos períodos definidos no calendário de atos regulatórios estabelecido pelo MEC. Coincidentemente, a abertura de protocolo para autorização de novos cursos, coincide com a mudança de governo.

Assim, as mudanças na legislação reforçam não apenas uma preocupação com a área, mas demarca posicionamentos políticos. Prova disso é que esse episódio nos faz recordar que “toda classe que aspira à dominação, mesmo que essa dominação, como no caso do proletariado, exija a superação de toda a antiga forma de sociedade e de dominação em geral, deve conquistar o poder político, para apresentar seu interesse como interesse geral [...]”. (MARX; ENGELS, 1999, p. 49). Nesse caso, temos um governo que ao tomar o poder, atuou diretamente em uma decisão que impacta na expansão dos cursos de Direito, sobretudo via setor privado. Essa ação atende a interesses particulares, de sujeitos que se beneficiam diretamente da abertura de novos cursos, sob um discurso de interesse geral, para atendimento da sociedade.

Como pode ser observado, o assunto é complexo e precisa ser investigado também a partir do ponto de vista dos entrevistados. Em relação à estruturação da categoria expansão no webQDA, foram criadas as subcategorias “aumento do número de cursos e matrículas”, “concorrência”, “Reuni” e “mudança no perfil do estudante”.

A subcategoria mais citada, 32 vezes por 14 sujeitos, correspondendo a 51,8% do total de participantes, foi o “aumento do número de cursos e matrículas”. A expansão é avaliada de maneira distinta pelos indivíduos, porém um dos pontos que chama a atenção é a relação entre ela e a qualidade dos cursos, uma vez que boa parte das falas abordaram essas duas categorias, apontando cenários distintos para a ocorrência do fenômeno, conforme relato a seguir.

A gente procura fazer isso de uma maneira muito responsável, [a IES C] ainda tem uma visão de si e uma missão institucional de ser uma instituição de ponta, de altíssima qualidade, e a gente quer ser a melhor, ou uma das melhores, mas não a maior, uma das maiores, não há essa pretensão. Então, a expansão de matrículas vem acompanhada de uma preocupação muito séria com a manutenção da qualidade da instituição. (CD3, informação verbal).

O coordenador revela que a prioridade da IES é a manutenção da qualidade dos seus cursos, assim a expansão das matrículas está atrelada a essa preocupação. O objetivo da IES, de acordo com seu coordenador, não é tornar-se referência por ser a maior, mas sim por desenvolver uma educação de qualidade. Percebemos que há uma ligação entre essas duas categorias, de modo que a qualidade deve encabeçar o processo de crescimento da IES.

No entanto, Sousa, Seiffert e Fernandes (2016) afirmam que, à luz da expansão da educação superior, as diferentes concepções de qualidade e dos fins desse nível educacional

revelam a capacidade de dinâmica do Sinaes para seu ajustamento à realidade das IES em termos da política avaliativa. Indicam ainda que a realidade lhe impõe modificações, entendidas ora como positivas, ora como negativas, a depender do ponto de partida do crítico.

Como discutido no capítulo 4, em termos do seu alcance semântico, as concepções de qualidade na educação superior variam, mostrando-se múltiplas e diversas. No caso da expansão, é preciso compreender qual concepção de qualidade que está relacionada a essa categoria. Além do mais, ao mencionar qualidade e expansão é impossível não falar de avaliação, pois, como relatam os autores, a política vai sendo modificada para se adequar à realidade. E como regulação e avaliação mostram-se imbricadas, a expansão das IES sempre estará vinculada às normas do Estado, independentemente se os sujeitos concordam ou não com elas. É nesse momento que verificamos o movimento das categorias definidas *a priori*, pois elas podem “pôr, se opor, se compor, formular-se como tese, antítese, síntese ou, ainda, afirmar-se, negar-se, negar sua negação”. (MARX, 1985, p. 105). No entanto, a fala de um dos entrevistados, evidencia apenas o caráter de oposição entre expansão e qualidade dos cursos de Direito, colocando-as em lados diferentes e inconciliáveis, o que nega o seu movimento.

Porque a gente teve um *boom* e agora está tentando se acomodar, porque não dá para você viver no *boom* eternamente. [...] agora o negócio pode vir a ficar um pouco mais sério, com menos [...] não é uma reserva de mercado [...] porque todo mundo faz curso de Direito [...] então isso popularizou no sentido ruim [...] tornou a qualidade bem inferior. (PD2, informação verbal).

A ideia do professor é de que o aumento do número de cursos de Direito do DF e no País está relacionado diretamente à diminuição da qualidade. A justificativa é que houve um momento em que o crescimento desses cursos se deu de forma mais significativa, e agora há uma fase de acomodação e ajustes, o que pode contribuir para a melhoria da qualidade. Porém, constatamos que a ampliação do número de cursos e matrículas popularizou o Direito, mas colaborou para que a qualidade se tornasse duvidosa. Ristoff (2011) analisa que, de forma geral, para a garantia de uma expansão com qualidade, é preciso reforço na avaliação da qualidade. Além do mais, ele ressalta que se quantidade fosse sinônimo de baixa qualidade a maioria dos países, inclusive os desenvolvidos, teriam uma educação superior pior do que a do Brasil.

A expansão não pode ser associada exclusivamente à queda da qualidade, uma vez que, por muito tempo, o acesso aos cursos superiores era um privilégio de pessoas com poder aquisitivo elevado. Isso fez com que gerações ficassem afastadas do meio acadêmico. Com o aumento do número de cursos e a possibilidade de mais indivíduos poderem frequentá-los, investiu-se em um discurso de que o crescimento implicaria queda da qualidade. Ainda em

relação à proliferação dos cursos e matrículas em cursos de Direito, dados do censo da educação superior (INEP, 2018a) comprovam que houve um aumento. Porém, ao contrastar essa estatística com as informações sobre a avaliação, constatamos que dos 1.067 cursos de Direito avaliados em 2015 (INEP, 2016b), 625 possuíam um CPC três e aqueles com CPC quatro e cinco totalizavam 235. Desse modo, 80% dos cursos têm um conceito igual ou superior a três, o que em termos regulatórios é um resultado satisfatório. No entanto, apesar da discussão sobre o aumento de cursos, dois coordenadores de IES que estão instaladas no DF há algum tempo afirmaram que houve uma diminuição do número de estudantes no curso de Direito, como pode ser visto nos relatos a seguir.

Na verdade, quando você fala de expansão [...] a leitura que eu faria é que houve expansão porque houve abertura de cursos, mas por exemplo, aqui a gente teve diminuição do número de [estudantes]. De 2015 para cá, nós tivemos diminuição de número de [estudantes] e não aumento. (CD6, informação verbal).

A gente teve a necessidade de pedir aumento do número de vagas nesses últimos nove anos. Talvez esse semestre seja o único em que a gente iniciou as aulas sem ter cem por cento de [estudantes] matriculados. Eu até investiguei isso essa semana e eu vou te dizer, quando eu olhei a inadimplência dos [estudantes], eu identifiquei. A crise econômica que aflige o Brasil chegou na educação. (CD2, informação verbal).

A crítica referente à expansão está relacionada à quantidade de cursos que foram autorizados, pois o número de estudantes não acompanhou o crescimento dos cursos. Esse fenômeno ocorreu em 2018, conforme relato dos dois coordenadores e pode ser explicado pela inadimplência dos estudantes, que por falta de recursos financeiros são obrigados a abandonar o curso.

Além da discussão sobre a abertura de cursos de Direito no DF, o aumento de vagas no curso também contribuiu para a sua expansão. Nesse caso, a Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017 (BRASIL; MEC, 2017f),⁸¹ prevê que os pedidos devem ser apresentados para os cursos ofertados por IES sem autonomia e para os cursos de Direito e Medicina, inclusive aqueles de universidades e centros universitários. Dentre os documentos requisitados para a instrução dos processos está a comprovação da demanda social pelo curso, por meio da

⁸¹ Portaria retificada pelo Diário Oficial da União nº 246, em 26 de dezembro de 2017. Alterada pela Portaria Normativa nº 742, de 03 de agosto de 2018. Republicada no Diário Oficial da União nº 149, em 03 de setembro de 2018.

demonstração de que a relação candidato/vaga nos processos seletivos realizados nos dois últimos anos foi maior que um.

O debate sobre o aumento de vagas traz uma fala que imputa a responsabilidade desse ato e de suas consequências somente às IES. Sabemos que quando a instituição não consegue preencher as vagas ofertadas em seus processos seletivos, essas tornam-se vagas remanescentes nos anos posteriores, representando um problema que afeta os setores público e privado.

É um problema da instituição, se ela tem cem vagas e vai ter vinte [estudantes] é um problema dela, não é um problema do MEC. O MEC foi lá e avaliou. Você quer cem vagas? Você tem corpo docente para isso tudo? Ok [...]. Em geral, a ampliação de vagas [...] não tem padrão de direcionamento, estão sendo abertas novas faculdades, novas vagas [...] alguns [cursos] da área de saúde, o Direito [...] as Engenharias que são estratégicos ficam iguais à licenciatura, sobra vaga. [...] como é que o cara abre uma faculdade? Não vai ter [estudante], ainda mais em um contexto de mensalidades, guerra de mensalidades baixas. (R-SERES, informação verbal).

Considerando a fala do interlocutor vinculado à Seres, destacamos que o Estado não quer ser responsabilizado pelas vagas remanescentes que são geradas na educação superior, a impressão que se tem é que a sua função é apenas autorizar ou negar a abertura de cursos. Essa postura do Estado contribui para a mercantilização da educação, pois a ampliação de vagas no setor privado revela também o interesse em expandir o seu mercado, visando o lucro dos empresários. “O lucro do empresário jamais deixará de ser uma perda para o operário – até que as trocas entre as partes sejam iguais” (MARX, 1985, p. 73). Nesse cenário, os estudantes são disputados, pois eles mantêm o funcionamento das IES por meio do pagamento das mensalidades.

Reiteramos que o cenário da educação superior em relação à ocupação de vagas é contraditório. Uma das metas do PNE 2014-2024 tenta elevar as taxas bruta e líquida de matrículas na educação superior, no entanto, temos um quantitativo significativo de vagas remanescentes. Percebemos também que o aumento de vagas não estabelece relação com qualquer demanda que seja, e por esse motivo, tendem a não serem preenchidas. Na contramão do pensamento de que os prejuízos oriundos de uma expansão desenfreada sejam atribuídos apenas às IES, e conseqüentemente aos seus donos e mantenedores, o sujeito pertencente à OAB responsabiliza o Estado pelo grande número de cursos de Direito autorizados no País. “Nós estamos muito preocupados nesse aspecto, mapeando dia a dia o quantitativo de cursos. Eu venho mapeando isso e achando muito estranho esse ponto”. (R-GAC-OAB, informação verbal).

A complexidade do campo da educação se materializa em virtude de as falas de representantes de determinados setores que mantêm relação com o curso de Direito serem bastante divergentes e até mesmo contraditórias. Esses fatores sinalizam que, apesar de lidar com períodos de expansão, as demandas referentes à autorização de cursos, bem como aumento de vagas, não têm qualquer controle, principalmente no que tange à demanda dos cursos nos locais em que serão abertos e nem levam a mobilidade acadêmica em consideração. Nesse caso, o Estado só averigua se os cursos e IES têm condições para o funcionamento.

Apesar de as vagas remanescentes representarem um problema para os cursos e para a educação superior em geral, ela foi mencionada por apenas um coordenador: “arriscaria dizer que em grande parte dos cursos de Direito aqui do Distrito Federal há vagas ociosas.” (CD2, informação verbal). Mas a denúncia também parte da OAB, que não aborda o termo vagas remanescentes, mas que por meio da fala do sujeito em questão deixa perceber que elas existem nos cursos de Direito e são uma responsabilidade do Estado, pois ele as autoriza, divergindo do discurso da Seres.

Eram instituições que tinham duas, três mil vagas para um curso de Direito e que não preenchiam nem a metade [...]. Você, poder público, concede um número superior de vagas para uma instituição que ela não preenche? Começa a banalização e ao mesmo tempo o *dumping* feito entre as faculdades em torno de quebrar o concorrente, de diminuir a qualidade no ensino, então isso é muito complicado. (R-GAC-OAB, informação verbal).

Nesse âmbito, o relato do entrevistado aponta que as vagas remanescentes representam um problema para o curso, pois as instituições têm autorização para oferecer uma quantidade de vagas que não conseguem preencher. Em um de seus estudos, Sousa (2013a) considera que “o número de vagas ociosas traduz a diferença entre a quantidade de vagas com autorização do Ministério da Educação a serem ofertadas em cada IES e o número efetivo de ingressantes nessas mesmas instituições, em cada ano.” (p. 113). O autor afirma que entre os anos de 2003 e 2010, o número de vagas ociosas em cursos superiores presenciais aumentou, chegando a dobrar, à medida que o número passou de 739.779 para 1.529.980, representando um crescimento de 106,8%. Ao analisar o setor privado, o autor verificou que o aumento foi de 105,7%, no período entre 2003-2010. Essa informação comprova que o crescimento das vagas ociosas se concentra nesse setor.

Diversos fatores justificam o aumento do número de vagas ociosas na educação superior do país, nos últimos anos. No caso das IES privadas, em função da gestão universitária que um grande número delas adota, é comum a

prática que se convencionou chamar de “estoque de vagas”, que se explica pelo fato de essas instituições solicitarem ao MEC a abertura de um número mais elevado de vagas, considerando a quantidade de vagas que elas, de fato, pretendem oferecer. Também é razoável supor que o aumento progressivo do número de vagas ociosas nestas IES esteja associado ao crescimento desordenado do setor, acentuado, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 1990. Além disso, o crescimento desse setor, em nível de país, tem sido projetado, historicamente, a partir do lucro que suas instituições podem obter com a prestação dos seus serviços, e não das demandas sociais, fazendo com [sic] grande parte delas sejam criadas visando a atender sinais imediatos de mercado. (SOUSA, 2013a, p.116).

Em relação ao setor privado, quanto às vagas ociosas, o autor destaca uma prática comum denominada de estoque de vagas. A conduta visa ao lucro, já que as instituições privadas esperam preencher um maior número de vagas, angariando mais recursos com matrículas novas e mensalidades. Além do mais, a expansão que ocorreu de maneira significativa desde meados da década de 1990 no setor privado pode estar sendo reverberada nessa quantidade de vagas ociosas existentes no setor. Outro ponto destacado pelo autor é o fato de o setor privado ter feito projeções econômicas referentes à sua expansão, sem, contudo, analisar as demandas sociais para a abertura de vagas em seus cursos. Vale ressaltar que o Inep não adota o conceito de vagas ociosas e sim de vagas remanescentes. De acordo com o último censo da educação superior (INEP, 2018a), foram oferecidas 2.869.597 vagas remanescentes, sendo que 2.704.740 encontravam-se no setor privado, representando 94,2% do total de vagas. Porém, as vagas ociosas não são um fenômeno restrito ao setor privado; elas também existem nas IES públicas como revelam as estatísticas. Sobre o assunto, Sousa (2013a) afirma que é preciso lembrar que elas são financiadas com dinheiro público e que podem ter origens diversas, como mudança de curso. Também pode explicar a origem das vagas ociosas nestas IES, o fato de os estudantes não se sentirem atraídos por novos cursos.

Desse modo, as vagas ociosas dos setores públicos e privados surgem e se comportam de maneiras distintas. Nas IES públicas, as causas podem ser atribuídas às desistências dos estudantes, por esses terem ingressado em outros cursos de graduação e às transferências. Além do mais, o autor aponta que, quanto aos novos cursos, os estudantes podem, a princípio, não se sentirem atraídos por aqueles localizados em cidades pequenas. Os cursos criados por algumas IES podem não despertar interesse dos ingressantes também em virtude do mercado de trabalho ou da atratividade da carreira profissional.

Observamos que as vagas remanescentes são originadas de maneiras distintas nas IES privadas e públicas, todavia, não é possível dizer que há uma dicotomia entre essas explicações. Na verdade, elas coexistem e apesar de serem justificadas de maneiras diferentes, dão origem

ao mesmo problema. Assim, é preciso entender que essas vagas constituem um impasse na educação superior, mas a sua resolução não está na aniquilação daquilo que se considera ruim, como, por exemplo, a obtenção de lucros ou do abandono dos cursos pelos estudantes. Como debatido no capítulo 3, o curso de Direito também apresenta vagas remanescentes que são oferecidas nos processos seletivos das IES, cuja maioria concentra-se nas IES privadas. Verificamos que o percentual de ocupação das vagas remanescentes é baixo, pois essas vagas são destinadas a casos específicos, como transferência externa e interna, portador de curso superior ou reingresso.

Estabelecendo uma relação com a discussão das vagas remanescentes está a subcategoria “concorrência”, que foi citada por quatro sujeitos, 10 vezes. A disputa das IES no setor privado, tem como uma de suas consequências a dificuldade de preencher as vagas ofertadas nos processos seletivos de alguns cursos de Direito do DF.

Em consequência da análise dos dados, a concorrência entre as instituições privadas tem se acirrado, visto que das 21 IES que ofertavam os 27 cursos de Direito do DF, 20 pertenciam ao setor privado. (INEP, 2018a). Essa concorrência, em algumas áreas como a Asa Sul [área central de Brasília, indicada na figura 1, apresentada na introdução da tese], está concentrada, pois há um número maior de IES na localidade. Em virtude desse fenômeno, alguns cursos têm enfrentado problemas para conseguir estudantes. Nessa perspectiva, infere-se que a concorrência desenfreada pode influenciar na qualidade, pois a IES interessada em angariar estudantes, apela para diversas estratégias, como publicidades, valor da mensalidade, sem que assim a qualidade seja a sua prioridade.

Concordamos que as IES devem assumir o compromisso de ofertar um ensino de qualidade, independente da concorrência, até porque o ensino não deve ser visto como mercadoria. No entanto, a qualidade tem relação com diversos fatores e é diretamente influenciada pelas políticas de avaliação, regulação, expansão, entre outros. Na contramão da concorrência e corroborando o que afirmamos na introdução da tese, existem IES que não se preocupam com esse aspecto, pois ela já tem um público alvo, que não se importa com o valor da mensalidade, com a localização da IES, entre outros. Nessa perspectiva, o depoimento do representante da Seres revela essa realidade, conforme relato a seguir.

Instituições, sejam as federais que tem seus cursos com trinta vagas, cinquenta vagas, seja algumas instituições particulares [...] elas têm o seu público cativo. A FGV cobra R\$ 4.500,00 em um curso de Direito e ela só tem sessenta vagas e não está nem aí. Uma FAAP, um Ibmec, as PUCs também, as PUCs estão lá tranquilas. Agora, as pequenas faculdades, a [nome da IES foi omitido] tem

curso de Direito, deve estar sambando para por [estudante] para dentro, está sofrendo. (R-SERES, informação verbal)⁸².

Algumas IES privadas têm tradição no cenário da educação superior e possuem uma imagem institucional que é a sua propaganda. Diferentemente de outras instituições que enfrentam dificuldades para conseguir estudantes e se manter frente à concorrência, o que pode ser explicado pelo momento econômico, no qual os estudantes têm dificuldade para arcar com as mensalidades, ou por não terem um nome de peso frente às demais IES.

Essa discussão encontra apoio em Sousa (2003) ao discorrer sobre o capital acadêmico dos dirigentes das IES pesquisadas em seu estudo. A partir das concepções de capital cultural e social de Bourdieu, o autor constrói esse conceito que é entendido como “aquele decorrente do reconhecimento dos entrevistados pelos seus pares e pelas instituições pesquisadas, associado às funções e/ou cargos exercidos em seus espaços de atuação.” (p. 51). Ele complementa que esse capital indica o prestígio dos sujeitos e de suas instituições na comunidade acadêmica da educação superior local. Desse modo, verificamos que as IES constroem seus capitais, com base no espaço social, cultural e econômico em que oferecem os seus serviços, utilizando-se de estratégias que contribuem não apenas para o aumento do prestígio, mas para a delimitação do seu campo de atuação.

No debate sobre a expansão dos cursos, a subcategoria “mudança no perfil do estudante” surgiu nas falas de 12 entrevistados, o que representa 44,4% do total de participantes, sendo mencionada 26 vezes. Apesar de termos uma categoria específica para o perfil dos estudantes, problematizaremos a relação que a expansão estabelece com a alteração do perfil. Entre os motivos relacionados para que se tenha um perfil diferente de estudantes nos cursos de Direito, tem-se que, historicamente, ele atendeu à elite do País no período imperial, como apresentado no capítulo 1.

Todavia, esse rótulo de curso elitizado perseguiu e ainda persegue, de alguma forma, o curso de Direito, mas o relato de um dos docentes aponta que essa definição já não é mais condizente, tendo em vista que a expansão do curso causou uma mudança em seu perfil.

Um frentista de posto que era [estudante] de Direito da [IES F], isso meio que mexeu com a minha cabeça, porque realmente eu nunca tinha entrado em contato com [estudantes] que trabalhavam ou não eram de classe sociais mais altas. Nesse sentido, entrar em contato com [estudantes] que não são desse estereótipo de classe sociais mais altas, realmente me chamou atenção. [...] eu vejo isso muito mais aqui e pelo o que eu tenho conversado com os meus colegas é algo que é recorrente. (PD6, informação verbal).

⁸² As IES retratadas no relato do entrevistado não fizeram parte do grupo selecionado para a pesquisa.

A fala do entrevistado é muito enfática ao mencionar que antes o curso era destinado às classes mais altas, afirmação feita por meio da sua prática docente. Todavia, o professor percebe que ocorreu uma alteração no perfil discente, em que as classes com menor poder aquisitivo começaram a frequentar o curso de Direito, rompendo com o seu elitismo. Para Marx e Engels (1998), na medida em que a burguesia se desenvolve, desenvolve-se também o proletariado que “só têm trabalho enquanto o seu trabalho aumenta o capital.” (p. 12). Mantendo alinhamento com essa ideia, podemos dizer que, a partir do momento em que a educação superior passa a ser ofertada também pela iniciativa privada, os trabalhadores conseguem ingressar nos cursos, arcando com as mensalidades. Nessa perspectiva, a expansão interessa aos empresários, pois é uma fonte de lucro, e aos trabalhadores que têm acesso ao ensino.

Para Ristoff (2014), embora a expansão possa ser vista como comum às políticas para a educação superior das duas últimas décadas, fica evidente que políticas mais recentes de inclusão dos grupos historicamente excluídos deste nível educacional começam a alterar o perfil do estudante de graduação. Para o autor, na última década ocorreu um agressivo processo de democratização do campus brasileiro, e ele ainda está em curso. As informações referentes à expansão, no que tange à democratização da educação superior, estão em consonância com as falas de um coordenador e de um professor, indicadas a seguir.

A nossa preocupação em termos de qualidade é na absorção, inclusive, das entradas por ações afirmativas, considerando que [...] sempre foi um público de boa faixa de renda, no fator econômico. A gente lida hoje com o fato daqueles que não tiveram esse privilégio de ter uma boa renda familiar ou individual e que tiveram, em decorrência disso, uma formação de base não tão aprimorada. (PD7, informação verbal).

Financiamento público dos cursos mudou muito esse perfil sim, eu acabei de despachar um processo de uma garota que é babá aqui no bairro. [...] os financiamentos foram decisivos, não sei se eles vão se sustentar ao longo do tempo, mas a gente lamentou os recuos que acontecerem recentemente, porque os financiamentos chegaram a 13 bilhões de reais e o governo federal agora propala que eles não são sustentáveis. (CD2, informação verbal).

De acordo com o depoimento do professor, o curso, o qual antes era frequentado por estudantes que possuíam uma condição socioeconômica privilegiada, passou, em virtude das ações afirmativas, a receber estudantes de baixa renda e com uma formação de educação básica deficitária. Nessa lógica, o coordenador revela que os financiamentos estudantis contribuíram para modificar o perfil dos estudantes do curso de Direito. Ao debater sobre as ações afirmativas, Piovesan (2008) destaca que elas objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos socialmente vulneráveis, como as

minorias étnicas e raciais, entre outros grupos. Um exemplo disso é que o vestibular da Universidade de Brasília possui três sistemas de vagas: o universal, o de cotas para escolas públicas e o de cotas para negros. A inserção na educação superior deve ser verificada sob vários prismas, uma vez que não basta apenas ampliar o número de vagas e de cursos, é preciso pensar em políticas de acesso e permanência.

Os financiamentos, como Fies e Prouni possibilitaram que os estudantes pudessem escolher o curso de Direito e frequentá-lo em instituições privadas, o que contribuiu significativamente para o aumento do número de matrículas e para a alteração do perfil até então apontado como elitizado. Averiguamos que não é só o fator econômico que diferencia os estudantes, mas também a formação que receberam durante a sua trajetória escolar, ponto que será debatido mais adiante, quando tratarmos da categoria “perfil dos estudantes”.

Todavia, Sguissardi (2015) aponta que a mudança de perfil não poderá se sustentar nem reduzir suas distorções se não forem fortalecidas as políticas sociais de cunho universal que proporcionam a redução das desigualdades sociais. Ele relata que “a dependência das IES particulares, com fins lucrativos, em relação a programas como Prouni e especialmente o Fies, em tempos de crise da economia, de avanço do déficit público, poderá estancar ou diminuir significativamente tais avanços” (p. 879). A análise do autor vai de encontro ao que entrevistado CD2 preconiza, de que se os investimentos públicos relacionados ao acesso à educação recuarem haverá uma diminuição do número de estudantes, pois eles foram decisivos na expansão e diversificação do perfil do curso de Direito.

Observamos que a relação das políticas sociais universais precisa estar em consonância com aquelas de acesso à educação superior. Maciel, Lima e Gimenez (2016) justificam que a permanência do estudante na IES depende de vários fatores que envolvem recursos humanos e econômicos, demandando esforços institucionais e o desenvolvimento de políticas específicas para o sucesso dos estudantes. Consideramos que, caso algum desses elementos seja desconectado tem-se um colapso no sistema, pois o movimento que os engendra é afetado, colocando em risco a coexistência das relações até então estabelecidas e que garantiam a permanência do estudante no curso.

Além da expansão por meio de ações afirmativas e de financiamentos, o Reuni também foi citado nessa ocasião, mas apenas por dois sujeitos pertencentes à IES pública. Apesar de ter sido mencionado por uma pequena parcela dos indivíduos, criamos a subcategoria “Reuni, tendo em vista a sua relevância no processo de expansão do setor público de ensino. De acordo com o depoimento de um dos docentes entrevistados, essa política pública foi relevante, pois permitiu que estudantes com outro perfil socioeconômico ingressassem no curso.

O Reuni foi um divisor de águas talvez, porque se a universidade pública, de certa maneira, acolhia todos os estudantes, que tiveram uma boa formação, [...] porque a seleção era universal, quem tinha melhores rendimentos no vestibular ou qualquer sistema de inclusão nas universidades era uma realidade. A expansão vem justamente para complementar [...] a partir do momento em que se abre uma quantidade de vagas para estudantes que não tiveram a oportunidade de ter o estudo pago, que os qualificasse de uma maneira um pouco melhor do que o estudo público, eu não estou categorizando como ruim, mas nós sabemos que as dificuldades do Estado, de modo geral, acabam refletindo também na qualidade do ensino público. (PD7, informação verbal).

Com base nessa fala, o Reuni viabilizou o acesso de estudantes oriundos das escolas públicas, um retrato que não era tão comum no curso dessa IES, que costumava receber estudantes com condições financeiras melhores, provenientes de colégios renomados. Assim, por meio do Reuni, com a expansão do número de vagas nas IES públicas, os grupos de menor poder aquisitivo puderam ter chances de ingressar em cursos dessas IES, o que contribuiu para a mudança do perfil discente.

Entretanto, estudo realizado por Laperuta e Maciel (2018) revela que após a implementação do Reuni na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul ocorreu a ampliação do número de vagas e de cursos de graduação presenciais, mas essa expansão não vem garantindo que os estudantes concluam seus cursos. Os autores dizem que sem mudanças nas políticas de permanência estudantil, que considere os desafios da ampliação do número de vagas e de cursos, pelo sistema de cotas, Sisu e Reuni, a taxa de conclusão nos cursos de graduação não terá aumento significativo.

Por parte dos entrevistados, também existem críticas relacionadas ao Reuni, no que tange à falta de planejamento acerca da projeção do aumento de matrículas no curso. Desse modo, a expansão apesar de ser vista como algo necessário, trouxe alguns problemas como a insuficiência de professores para o grande número de estudantes. O crescimento foi superior ao que a IES dispunha em termos de espaço e de docentes, não acompanhando as necessidades que o curso gerou por ter investido na expansão de suas matrículas. Esse ponto revela uma contradição, pois, como foi discutido no capítulo 4, a maior parte dos entrevistados afirma que o corpo docente está relacionado à qualidade do curso de Direito. Assim, inferimos que a falta de professores pode trazer prejuízos para a formação do estudante.

No entanto, Almeida e Klein (2018) mencionam que o esforço de expansão e de inclusão de uma série de novos públicos reacende a importância da temática desigualdade, pois ao passo que se democratiza um nível de ensino, as desigualdades podem, além de persistir, assumir novas formas, pois os indivíduos e as famílias procuram novas estratégias de diferenciação.

Após as análises referentes à expansão, percebemos que a mudança do perfil dos estudantes foi uma das subcategorias relacionadas, desse modo, iremos aprofundar o assunto, pois o perfil discente era uma das categorias *a priori* da tese.

5.2 Constituição do perfil dos estudantes dos cursos de Direito pesquisados

A discussão sobre o perfil dos estudantes dos cursos de Direito emergiu quando tratamos das categorias qualidade, avaliação e, principalmente, quando abordamos a expansão da educação superior. Os estudantes foram mencionados na categoria qualidade, como uma subcategoria que estabelece relação direta com esse conceito; em relação à avaliação, os estudantes foram citados durante a análise acerca do Enade e Exame de Ordem, no momento em que a discussão esteve relacionada à motivação e compromisso desses sujeitos. E no que tange à expansão, ela foi apontada como um dos fatores que contribuíram para a mudança de perfil dos estudantes do curso de Direito. Diante do exposto, a categoria *a priori* “perfil dos estudantes” surgiu da necessidade de investigar o público que frequenta esses cursos nas IES pesquisadas, uma vez que a literatura aponta que ele era destinado às elites do País, e que com a participação do setor privado, outros segmentos da sociedade tiveram a oportunidade de ingresso.

Ao questionarmos os entrevistados acerca do perfil dos estudantes do curso, vários elementos apareceram nas falas, então resolvemos eleger as seguintes subcategorias: “desempenho acadêmico”, “capital cultural”, “classe social”, “escolha do curso”, “escolha da IES”, “acesso e permanência”. Para algumas dessas subcategorias criamos temas que possibilitaram um debate aprofundando sobre o assunto, em virtude do trabalho de abstração realizado, relacionando os temas à subcategoria.

5.2.1 Caracterização do grupo de estudantes pesquisados

Para a pesquisa foram entrevistados sete estudantes concluintes do curso de Direito, sendo três do sexo feminino e quatro do sexo masculino, quatro solteiros e três casados. Desses, dois estavam na faixa etária entre 18 a 24 anos, três entre 25 a 31 anos, um entre 32 a 38 anos e um com idade superior a 46 anos.

Quanto às questões que abarcam a formação dos estudantes, cinco realizaram o ensino médio em escola pública e dois em escola particular. Porém, o ano de conclusão do ensino médio dos estudantes difere bastante, a saber: 1981, 2002, 2007, 2008, 2010 e 2013. Em relação

à escolaridade dos pais, um afirmou que seus genitores possuíam o ensino médio e os demais mencionaram que os seus tinham concluído a educação superior.

Ao serem indagados sobre renda e trabalho, cinco declararam-se estagiários, um servidor público e um empregado público. No quesito renda familiar, observamos que um estudante declarou renda, à época da produção dos dados, de 1,5 a 3 salários mínimos (R\$ 1.431,01 a R\$ 2.862,00 – mil, quatrocentos e trinta e um reais e um centavo a dois mil, oitocentos e sessenta e dois reais); dois de 6 a 10 salários mínimos (R\$ 5.724,01 a R\$ 9.540,00 – cinco mil, setecentos e vinte e quatro reais e um centavo a nove mil, quinhentos e quarenta reais), três informaram que era de 10 a 30 salários mínimos (R\$ 9.540,01 a R\$ 28.620,00 – nove mil, quinhentos e quarenta reais e um centavo a vinte e oito mil, seiscentos e vinte reais) e um afirmou que era acima de 30 salários mínimos (mais de R\$ 28.620,00 – vinte e oito mil, seiscentos e vinte reais).

Na visão de Almeida e Klein (2018), no Brasil, os cursos na área de Engenharia, especialmente Mecânica (36%) e de Produção (30%), se destacam com ao menos 30% das famílias possuindo renda mensal acima de 30 salários mínimos. Em seguida, está o curso de Direito, com 28,7% das famílias no patamar mais alto da renda média mensal, acompanhado por outros cursos como Relações Internacionais (26%), Engenharia Elétrica (25,6%), Ciências Econômicas (21,6%), Arquitetura e Urbanismo (20,6%) e Ciência da Computação – bacharelado (20,6%). Ao fazerem uma comparação com os cursos superiores de Portugal, os autores relatam que cursos como Direito, Economia e Gestão parecem continuar representando tanto em Portugal, como no Brasil, estratégias de reprodução dos capitais. Isso ocorre, pois as saídas profissionais desses cursos garantem posições diferenciadas no mercado de trabalho, seja por meio do concurso público, tão almejado pelos estudantes de Direito, seja pela inserção em grandes empresas públicas ou privadas, como no caso da Engenharia.

No que diz respeito às informações referentes ao curso, à época das entrevistas, que ocorreram entre os meses de maio e agosto de 2018, quatro estudantes estavam no nono semestre, dois no décimo e um no oitavo. Apenas dois estudantes disseram que o curso de Direito era a sua segunda graduação, para os demais, aquela era a sua primeira graduação. A maior parte, cinco estudantes, vai para a IES de carro, dois afirmaram usar o metrô para se deslocar.

Em relação ao custeio dos gastos com o curso, quatro estudantes mencionaram que eles próprios são os responsáveis por arcar com as despesas e três que os pais desempenham esse papel. Quanto ao recebimento de bolsas de estudos ou sobre a participação em financiamentos

estudantis, cinco relataram já ter obtido ou participado, desses um citou participar do Prouni, um do Fies e três recebem ou já receberam bolsas da própria instituição.

De modo geral, percebemos que a maior parte dos estudantes cursou o ensino médio em escolas públicas, todos exercem alguma atividade remunerada, sendo que a maioria faz estágios relacionados à sua área de estudo. Todavia, nem todos conseguem, sozinhos, custear os gastos com o curso, dependendo dos pais, nesse quesito. Os pais, por sua vez, em sua maioria, completaram a educação superior, o que pode, de alguma forma, influenciar no tipo de educação recebida pelos filhos. Por fim, concluímos que a maior parte já recebeu ou participou de financiamento estudantil para ingressar ou se manter no curso.

As informações fornecidas permitiram conhecer, em um primeiro momento, quem eram os estudantes entrevistados, no que se refere às suas características socioeconômicas. Esse fator é extremamente relevante, pois partimos de uma concepção de homem real, vinculado a um determinado momento histórico, como afirmam Marx e Engels (1999).

5.2.2 Motivos que levam os estudantes a optarem pelo curso de Direito

Apresentadas as características básicas dos discentes, fizemos a discussão da primeira subcategoria vinculada ao perfil dos estudantes, que é a “escolha do curso”. Como explicado, a subcategoria foi dividida em temas, e o primeiro a ser debatido é a “carreira” citada por nove sujeitos, 12 vezes entre todos os entrevistados. A análise não se pauta apenas na fala dos estudantes, mas também nos demais sujeitos relacionados ao curso, pois eles têm as suas impressões sobre como o perfil do estudante se delineou.

Sobre a carreira, os depoimentos colhidos remetem ao desejo de os estudantes ingressarem em uma profissão promissora, que ofereça bons salários, fatores que tornam-se atrativos para que o curso figure entre um dos mais procurados. A carreira e o emprego são motivos de preocupação para os estudantes, sendo que o foco de alguns são os concursos públicos, como fora apontado na categoria *a posteriori* concurso público, pois a capital federal é um grande atrativo nesse sentido. O Relatório Síntese de Área de 2015 (INEP, 2016a), traz as respostas do Questionário do Estudante de 2015 do curso de Direito, no qual verificamos que a inserção no mercado de trabalho foi o segundo motivo mais assinalado para a escolha do curso, sendo a opção de 26,3% dos estudantes do sexo feminino e 22% do sexo masculino, perdendo apenas para a vocação que será comentada logo a seguir.

Relacionada a esse ponto está a valorização profissional, pois percebemos no discurso dos estudantes que existe um reconhecimento da profissão, tendo em vista os bons salários,

cargos e carreira. Esse ponto não foi citado explicitamente pelos estudantes, mas inferimos que está ligado diretamente às falas que tratam do exercício da profissão. A valorização profissional foi a terceira opção mais escolhida pelos estudantes como um dos fatores que influenciaram na decisão em ingressar no curso, registrando-se um percentual de 20,9% e 16,2% dentre os estudantes do sexo masculino e do feminino, respectivamente. (INEP, 2016a).

Por outro lado, existe a justificativa de que os estudantes se matriculam no curso de Direito em busca de *status* profissional. “A rentabilidade para ele [o curso de Direito] é alta principalmente porque as pessoas ainda carregam um mito de serem chamadas de doutores [...] trazem ainda a bagagem do Império [...] Existe ainda essa fama”. (R-GAC-OAB, informação verbal). O prestígio social do curso, que vem desde a época do Império, é algo que foi construído historicamente, a partir de condicionantes econômicos sociais e políticos. Apesar de a expansão da educação superior ter possibilitado que outros segmentos da sociedade pudessem frequentá-lo, o curso não perdeu o seu *status*, tanto que foi um dos que mais registrou matrículas nos últimos anos. No entanto, o prestígio social atribuído ao curso não é um dos motivos que fazem com que os estudantes o escolham, pois apenas 3,9% e 1,7% dos respondentes dos sexos masculino e feminino, respectivamente, assinalaram essa opção. (INEP, 2016a).

De acordo com Ristoff (2016), em estudo realizado no Questionário do Estudante, durante três ciclos completos do Enade, no período de 2004 a 2012, os estudantes mais ricos (acima de 10 salários mínimos de renda familiar) estão fortemente representados em Medicina, Odontologia e Direito, em todos os três ciclos do exame. Por sua vez, esses estudantes estão pouco representados nos cursos de menor demanda, como na Pedagogia e nas Licenciaturas em geral. No entanto, o autor aponta que

[...] o percentual de estudantes mais ricos no Direito caiu de 37%, no primeiro ciclo, para 24% no terceiro ciclo, o que representa uma queda de 13% em nove anos. A queda no último ciclo, no entanto, foi de apenas 2%, indicando que possivelmente Direito continuará, por mais alguns anos, com forte presença de estudantes das faixas de renda mais altas da sociedade. Mesmo assim, merece atenção o fato de que, no terceiro ciclo do Enade, o curso de Medicina, apesar do agressivo processo de democratização em andamento, tem representação de ricos ainda superior à do Direito no primeiro ciclo, indicando que Direito, apesar de ainda ter um alto percentual de estudantes mais ricos, é um curso bem mais acessível a estudantes de faixas de renda familiar mais baixas. (p. 34).

Essas informações corroboram com a mudança de perfil apontada pelos entrevistados, em que apesar de o curso continuar sendo frequentado por pessoas de alto poder aquisitivo, verificamos que indivíduos pertencentes a classes menos favorecidas têm tido oportunidades

de ingressar no curso. Esses indícios revelam que existe um processo de democratização no Direito, diferente do que acontece com o curso de Medicina, por exemplo.

Outro tema citado com uma menor frequência foi “afinidade com o curso”, mencionado por quatro sujeitos, quatro vezes. Nesse caso, os estudantes justificaram o ingresso no curso de Direito por gostarem das disciplinas e terem uma identificação com ele. “Vim para o Direito, me identifiquei porque a gente tem aquele senso de modificar o que está errado” (ED6, informação verbal). Nesse caso, podemos relacionar essa afinidade com a vocação, que compreende a escolha de curso e de carreira baseada em representações que consideram a realização pessoal e profissional, em primeiro lugar. Nesse caso, o conhecimento não é apenas instrumental, ou uma forma para se alcançar os objetivos, mas é procurado como algo que tem valor próprio, de acordo com Romanelli (1995). Ao analisarmos as respostas do Questionário do Estudante de 2015, percebemos que a vocação foi um dos principais motivos para a escolha do curso, registrando um percentual de 30,5% dentre os respondentes do sexo feminino e 28,4% do sexo masculino. (INEP, 2016a).

Para Borges e Carnielli (2005), embora as principais razões apontadas pelos estudantes para escolha do curso tenham sido vocação e oportunidade no mercado de trabalho, é preciso refletir sobre a situação social do ingressante dentro da sociedade. Estudo realizado pelos autores, com ingressantes nos cursos de maior prestígio social, Direito, Engenharia Civil e Medicina por meio do PAS e do vestibular na UnB, constatou que o perfil socioeconômico dos ingressantes enquadra-se no das classes sociais de maior poder aquisitivo. A formação educacional desses estudantes ocorreu em escola frequentada por clientela representativa desse estrato social. Além do mais, relacionado à escola, existe uma ideologia, no caso, que procura conservar e reproduzir a ideologia da classe a que está servindo.

Essa perspectiva de análise permite estabelecer relação com a formulação teórica de Marx (1985), segundo a qual toda forma de governo, injustiça social e governamental provém de um sistema social vigente. Assim, podemos afirmar que as desigualdades existentes no sistema capitalista acabam sendo reproduzidas na educação. As barreiras não são rompidas facilmente, pois além dos condicionantes históricos, o ambiente educacional corrobora para que as mazelas sociais sejam perpetuadas.

Quanto ao tema “influência familiar”, dois estudantes mencionaram que esse fator foi preponderante, pois em ambos os casos os familiares são advogados. No Questionário do Estudante de 2015 essa opção não é tão relevante na escolha do curso, pois foram assinalados por 12,5% e 11% por estudantes do sexo feminino e masculino, respectivamente. No entanto,

o relato de um dos estudantes revela que ele tinha desejo de cursar uma licenciatura, mas foi convencido pela mãe a escolher o Direito.

Por que ela [a mãe] quis que eu fizesse Direito? Anteriormente, eu queria fazer Letras Português [...] eu queria ser professora, mas a minha mãe não concordou. Ela achou que era muito desgastante a profissão, então ela falou que se eu gostava de ler e escrever eu poderia fazer Direito, e o meu pai concordou. (ED7, informação verbal).

A desvalorização de algumas profissões faz com que as licenciaturas sejam menos procuradas, que existam um número menor de pedidos de autorização desses cursos. Os estudantes acabam sendo direcionados para outras áreas, que têm uma carreira mais promissora. O estudante revela que a sua escolha foi modificada em função da interferência familiar, mas para que ele não optasse por uma área em que talvez não tivesse sucesso profissional. Essa constatação é negativa, pois ao passo que existem áreas que são muito procuradas, por outro existem aquelas que não despertam tanto interesse, o que consequentemente está relacionado à questão financeira, ao *status* na sociedade.

De acordo com Ristoff (2016), os exemplos mais dramáticos quanto à baixa presença de estudantes de alta renda na educação superior brasileira vêm dos cursos de baixa demanda em geral, entre eles a Pedagogia e as licenciaturas, os cursos de Serviço Social e Secretariado Executivo, além de outros. Assim, existe uma segregação dos estudantes nos cursos superiores, apesar de todas as políticas de democratização, pois aqueles que têm baixa demanda são frequentados por pessoas com renda familiar baixa, ao contrário dos cursos que são mais procurados, que concentram indivíduos com maior poder aquisitivo, conforme afirmam Borges e Carnielli (2005).

A outra subcategoria trata da “escolha da IES”, na qual apenas dois temas foram elencados, no caso, a “propaganda”, lembrada por seis sujeitos, seis vezes e a “localização da IES”, dita por quatro sujeitos, seis vezes. Coincidentemente, as duas opções que mais se destacaram no Questionário do Estudante de 2015 foram qualidade/reputação, assinalada por 42,9% dos estudantes do sexo masculino e feminino, e a proximidade da residência, escolhida por 24,1% dos estudantes do sexo feminino e 22,1% do sexo masculino. Explicitamente, nenhum sujeito falou sobre a qualidade ou reputação da IES como um dos motivos que levaram à escolha da instituição, no entanto ao citarem a propaganda é possível identificar fatores que estão associados à qualidade da IES, destacando a prestação de serviços, a seriedade do trabalho desenvolvido e, principalmente, a boa fama da instituição. “A minha mãe já foi professora daqui

[da IES], pelo reconhecimento, talvez pela boa fama da instituição, bons professores”. (ED5, informação verbal).

A propaganda positiva faz com que os estudantes tenham uma boa imagem da IES, promovendo um marketing para o curso. “Existe também a propaganda do [estudante] [que] passa para o outro que gosta, que é bom. Existe essa propaganda também, essa divulgação individual dos próprios discentes, independente do Enade, eles vêm porque um colega indicou” (PD4, informação verbal). Essa publicidade informal é o que ajuda a trazer novos estudantes e a espalhar que a instituição tem uma boa reputação.

Já a localidade foi lembrada por alguns estudantes que disseram ter escolhido a IES por ela estar próxima a sua residência. Porém, dois coordenadores afirmaram que as IES também recebem estudantes de localidades mais distantes, até mesmo fora do DF. “Nós temos [estudantes] que moram em Unai e vêm aqui estudar à noite, Formosa, Luziânia. Tem um ônibus que vem de Luziânia para cá [para a IES] toda noite.” (CDAA5, informação verbal). O alcance de algumas IES tem se estendido a regiões que se localizam no entorno do DF, o que evidencia que os estudantes, apesar de optarem por locais próximos a residência, também escolhem a instituição, sem se importar com a sua localização, com a distância, o tempo gasto no trajeto.

No que concerne aos fatores de atratividade relacionados ao curso e a IES, Mainardes, Deschamps e Domingues (2008) concluem em estudo realizado em dois cursos de Administração que os fatores ligados ao mercado de trabalho são os que mais influenciam a opção do estudante pelo curso de determinada IES. Entre os elementos elencados estão a aceitação da IES pelo mercado de trabalho, a reputação do curso e da IES; a empregabilidade; a tradição e o *status* da IES.

Neste estudo, verificamos que carreira estabelece uma relação muito forte com o mercado de trabalho quando o assunto é a escolha do curso, já a reputação acaba sendo avaliada por meio da imagem e da propaganda que são feitas da IES, seja pelo marketing institucional ou o dos próprios estudantes. Ao analisarmos as respostas dos sujeitos, fornecidas pelo Questionário do Estudante de 2015 e pelas entrevistas, percebemos que há uma relação com o estudo realizado por Mainardes, Deschamps e Domingues (2008), corroborando que a escolha do curso de Direito, além da vocação, estabelece vínculo com a inserção no mercado de trabalho e com a valorização do profissional; já a escolha da instituição revela que a preocupação com a qualidade está associada ao tipo de propaganda que é veiculada sobre a IES, que diz muito sobre a sua reputação no mercado.

A subcategoria “acesso e permanência” englobou os temas “Prouni, Fies e bolsas institucionais”, que apareceram de maneira conjunta na fala de 11 entrevistados, 17 vezes. Desse modo, resolvemos abordar os aspectos que viabilizaram o ingresso de estudantes nos cursos de Direito. O discurso de um coordenador de curso revela como o Fies influenciou na configuração do perfil dos estudantes.

Com o Fies, de fato, uma parcela da população acabou encontrando a possibilidade de fazer um curso superior que anteriormente não teria condições. Hoje, por exemplo, o perfil do nosso curso é de um [estudante] que é de Fies, a grande maioria dos nossos [estudantes] tem Fies. (CD4, informação verbal).

O relato do entrevistado aponta que os financiamentos e as bolsas de estudo propiciaram o ingresso de pessoas que não tinham acesso à educação superior, inclusive no curso de Direito, considerado caro e elitista. Porém, além de permitir o ingresso das camadas menos favorecidas, os financiamentos são responsáveis pelo aumento de cursos e de vagas nas IES. O Direito é bastante procurado, em virtude de alguns fatores apresentados nesta seção, o que o torna concorrido nos vestibulares de IES públicas e também no SiSU, como já mostrado no capítulo 3.

Para Morosini e Griboski (2018), há uma transição do modelo de elite para o modelo de massa na educação superior que se dá por meio da expansão acelerada privatista, apoiada em políticas e programas como o Prouni e o Fies; e por outras vias como o Reuni e aquelas que normatizam a presença de cotas socioeconômicas. Esse reflexo de democratização do ingresso em cursos superiores por intermédio das bolsas de estudo e de financiamentos, por indivíduos que não poderiam arcar com os custos de uma mensalidade, pode ser visto no discurso de um estudante, que possui uma bolsa integral do Prouni. Constatamos que dos sete estudantes entrevistados, cinco afirmaram já terem recebido bolsas de estudos ou participado de financiamentos estudantis. “Quando eu fiz o Prouni [...] quase consegui Engenharia, na verdade consegui em uma universidade em Mato Grosso, mas era muito longe, estava em uma situação que não tinha como ir para lá. (ED1, informação verbal).

O Prouni possibilita que o estudante concorra a bolsas de estudo em todo o País, algo impossível com os vestibulares tradicionais, em que o estudante deveria pagar o valor da inscrição de cada processo seletivo pelo qual se inscrevesse, além de ter que se deslocar para fazer a prova. Assim, o Prouni viabiliza, mediante a nota obtida, ampliar o acesso à educação superior, uma vez que o estudante tem oportunidades de concorrer em mais de um processo seletivo, aumentando as chances de ingressar em um curso superior. Todavia, alguns estudantes

são aprovados em processos seletivos, mas não têm condição de se manter no curso em virtude dos gastos com moradia e despesas do curso, como apontado em estudo realizado por Maciel, Lima e Gimenez (2016).

Dessa forma, o programa é considerado um mecanismo que auxilia a população a ingressar em cursos de graduação e conseguir melhores empregos, ampliando a sua renda. A educação superior é vista como algo que pode interferir na mobilidade social dos sujeitos. Todavia, Sousa (2013a) aponta que as políticas como Prouni reforçam que o Estado estimula o crescimento do setor privado, por meio das concessões que são feitas; por outro observamos o aumento das vagas remanescentes nas IES privadas, evidenciando sinais de esgotamento do setor. Diante do exposto, tem-se uma contradição da política, pois ao mesmo tempo em que flexibiliza o acesso aos cursos, também é responsável por criar vagas que não são preenchidas.

Nesse cenário, os sujeitos apontam outras críticas às formas de acesso relacionadas às bolsas e aos financiamentos.

As políticas públicas, visando possibilitar uma maior facilidade do ingresso, conseguiram incluir camadas sociais que antes não tinham acesso à educação superior, o que é, sem dúvida alguma, positivo, mas eu acho que isso mostra agora algumas falhas [...] no sentido de que as pessoas não estão preparadas para estarem cursando um curso superior [...] é possível observar uma queda na qualidade do [estudante] que ingressa no curso superior por conta da falta de uma educação de base de qualidade, então isso é constatável, e com o aumento no número de cursos você tem aumento no número de vagas. (PD5, informação verbal).

As bolsas de estudo e os financiamentos deram oportunidades a quem não possuía condições financeiras de ingressar no curso, mas de acordo com os professores também permitiram que indivíduos que não tiveram uma formação adequada no ensino médio frequentassem o curso. Esses sujeitos acabam tendo dificuldades ao longo da graduação, pois segundo relatos encontravam-se em desvantagem, em termos de aprendizagem, em relação aos demais. Há também a informação de que estudantes beneficiados por essas políticas desistem do curso quando as bolsas ou os financiamentos são cortados, pois suas condições financeiras não viabilizam a sua permanência na instituição. Verificamos que as políticas de acesso não são capazes de romper totalmente com o sistema de desigualdades que se constituiu historicamente. Pelo fato de as diferenças sociais estarem arraigadas na base material da sociedade, sendo inclusive reproduzidas pela escola, Marx e Engels (1998) lançam a pergunta “e a vossa educação também não está determinada pela sociedade, pelas condições sociais em que educais, pela intromissão mais direta ou mais indireta da sociedade, por meio da vossa

escola etc?” (p. 26). Os autores referem-se à interferência que a educação sofre de vários setores, incidindo diretamente no tipo de ensino que é transmitido para os diferentes públicos que a frequentam.

5.2.3 Elementos influenciadores na configuração do perfil dos estudantes

Após a discussão dos fatores que influenciam os estudantes a escolherem o curso de Direito e a IES, e das formas das quais eles se utilizam para se manterem estudando até o final da graduação, abordaremos os demais elementos elencados pelos sujeitos da pesquisa, e que nos auxiliam a compreender como o perfil dos estudantes se constitui. Até então, verificamos que a presente categoria tem estabelecido conexões com a qualidade e a expansão, revelando que o movimento estabelecido nessa análise de dados é o que permite a compreensão dos fenômenos subjacentes à tese.

A subcategoria “desempenho acadêmico” foi citada por 14 pessoas, 43 vezes e uma parte dos entrevistados, no caso, três coordenadores, sete professores e o membro da OAB, mencionaram que alguns estudantes têm apresentado um baixo desempenho no curso, o que já havia sido apontado na seção anterior quando a subcategoria “acesso e permanência” foi discutida. O relato do professor evidencia a realidade do curso, no que tange ao desempenho dos discentes.

Pessoas que no passado não teriam condições de ter esse acesso, hoje estão tendo. A gente também percebe que por conta do sistema em geral da educação no país esse [estudante] está chegando à faculdade com preparo menor, é um [estudante] que lê pouco. [...] ele tem dificuldades para escrever, [...] de interpretar um texto, [...] um enunciado, [...] uma jurisprudência, entendeu? [...] esse perfil tem refletido sim [n]o desempenho dos [estudantes] com uma carência financeira [e] cultural maior. Eles têm o desempenho inferior sim. (PD1, informação verbal).

O desempenho dos estudantes dos cursos de Direito é alvo de questionamentos em virtude das defasagens relacionadas à leitura, interpretação de textos e escrita, o que prejudica a sua formação, pois interfere diretamente na qualidade do curso. Observamos que a justificativa para esse desempenho é atrelada a fatores socioeconômicos, como o local em que o estudante cursou o ensino médio, as oportunidades que ele teve ao longo da vida, a influência da renda familiar.

Bertolin e Marcon (2015), ao considerarem as médias dos concluintes no Enade 2007, por renda mensal familiar, verificaram que quanto melhor a condição socioeconômica do

estudante, maior o valor agregado para os diferentes subgrupos de graduandos. Para os autores, os concluintes de classes ou grupos sociais desfavorecidos apresentam, em geral, independentemente da categoria administrativa das instituições, um desempenho inferior ao dos estudantes oriundos de um contexto mais privilegiado. Além da questão da renda, também estabelecem relação com o desempenho: a escolaridade da mãe e a qualidade da escola frequentada. O assunto suscitado pelos autores remete ao conceito de capital social, definido por Bourdieu (2007b) como

[...] o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural e simbólico) o que é posse exclusiva de cada um daqueles que está ligado. (p. 67).

Para esse teórico, o capital social é definido como as relações úteis e duráveis que o indivíduo estabelece com grupos para ter acesso a lucros materiais ou simbólicos. O capital social pode ser mensurado por meio do tamanho de conexões que o indivíduo consegue estabelecer, no entanto para materializar esse capital, é preciso que ele tenha um mínimo de outros capitais, como o econômico, o cultural e o simbólico. O acúmulo de capital social permite que o indivíduo possa transitar entre uma quantidade maior de grupos, tirando proveito para si dessa situação, o que conseqüentemente gera desigualdades, já que cada sujeito detém esses capitais em proporções distintas. Ao aplicar esses conceitos ao contexto educacional, os estudantes pertencentes a classes menos privilegiadas têm desempenhos inferiores aos daqueles oriundos de classes sociais abastadas, em virtude das oportunidades distintas que tiveram ao longo da vida, o que inclui o volume de capital social adquirido.

Além dos problemas relacionados à formação do estudante, que estabelecem relação com questões culturais e financeiras, o desempenho está vinculado à dedicação que ele pode atribuir ao curso, e nesse aspecto também podemos encontrar elementos relacionados aos aspectos socioeconômicos dos indivíduos, conforme relato de um dos professores.

A gente observa que existe uma dificuldade desde chegar até à faculdade, se locomover, acompanhar, o cansaço de ter acordado cedo, morar distante, ter que trabalhar, vir e ainda ficar mais um tempo se deslocando. A gente observa

que o Estado possibilitou esse ingresso, mas não criou uma estrutura para possibilitar que essas pessoas estudem de verdade, não só passem pelo curso. [...] (PD5, informação verbal).

Averiguamos que existe uma diferença em relação à vida acadêmica do grupo que tem a oportunidade de dedicar-se somente aos estudos e aos estágios, em detrimento daqueles que precisam trabalhar e cuidar da família. As desigualdades interferem no desempenho dos estudantes e não estão relacionadas apenas ao seu interesse pelo curso e pelas atividades desenvolvidas. Muitas situações esbarram em questões socioeconômicas, que inclusive podem fazer com que haja desistência do curso. Esses acontecimentos mantêm relação com a afirmação de Marx e Engels (1998) de que “a história de toda a sociedade até hoje moveu-se entre antagonismos de classes, que em diferentes épocas tiveram formas diferentes.” (p. 29). De um lado, o Estado formula políticas para democratizar o acesso, do outro, as políticas para que o estudante consiga se manter no curso são ausentes, mostrando que há uma contradição nessa parte. Diante do exposto, o estudante é responsabilizado pelo seu desempenho, pela sua motivação, quando na verdade o espectro que justifica o seu desempenho insatisfatório é mais amplo e complexo, pois abarca questões de cunho social, cultural e econômico.

De acordo com Salgado, Siqueira e Salgado (2016), trabalho e estudo realizados concomitantemente interferem razoavelmente na qualidade de vida dos estudantes jovens e pode prejudicar o desempenho em atividades ligadas ao aprendizado, reduzindo o grau de envolvimento com o ambiente acadêmico, em virtude do baixo estado geral de saúde relacionado à presença de dor, cansaço e diminuição da vitalidade. A conciliação entre trabalho e estudo visando um futuro melhor perpassa a vida de muitas pessoas gerando dificuldades e desafios, entre eles a manutenção da qualidade de vida. Nessa perspectiva, cinco dos sete professores, um percentual de 71,4%, mencionaram que a questão socioeconômica influencia no desempenho dos estudantes, no entanto eles observaram que apesar das dificuldades, os de baixa renda tendem a se dedicar mais ao curso, pois almejam ingressar em uma carreira, mudando sua atual situação.

Com certeza um [estudante] que tem um perfil econômico mais alto está vindo do Galois, Sérios, Olimpo [colégios particulares de alto prestígio no DF]. Esse [estudante] tem um desempenho maior, porque tem uma carga cultural maior do que o outro, o que influencia diretamente. Só que o [estudante] que é mais carente tem mais esforço do que o [estudante] que tem menos dificuldade. Esse [estudante] mais carente vai participar de tudo para ver se ele corre atrás do prejuízo [...]; participa da sociedade de debates, do grupo de pesquisa, de grupo de estudo, escreve pôsteres para o Conpedi [Conselho Nacional de

Pesquisa e Pós-Graduação em Direito]. Ele vai atrás para recuperar isso. (PD3, informação verbal).

Entretanto é preciso relativizar a fala de que os estudantes que trabalham, que moram distante da IES e têm uma baixa renda familiar, tendem a se esforçar mais e por isso também alcançam o sucesso, pois há casos de que apesar de todo o esforço empreendido, eles não conseguem lograr êxito. A resposta está relacionada ao fato de que o estudante não é o único responsável pelo seu sucesso, pois existem outros fatores que circundam esse fenômeno, exercendo maior ou menor peso na vida do estudante, como apontado por Bertolin e Marcon (2015). Tendo em vista o desempenho dos estudantes, um dos professores afirma que, ao longo do curso tenta resolver os problemas de aprendizagem, conforme relato a seguir.

Em termos de desempenho, na maioria das vezes a gente consegue equilibrar no final, mas ao mesmo tempo a própria diferença de origem, às vezes, enviesada sim. Em questão disso eu não tenho como fugir, ou seja, é perceptível, mas é algo resolvível ao longo do curso, ainda mais quando tem vários [estudantes] que vêm conversar. Eu recebo isso algumas vezes por semestre: “não, porque eu estudei em escola pública e eu não vi essa questão de filosofia e sociologia que vocês estão discutindo e todo mundo sabe. (PD6, informação verbal).

O docente reforça em seu relato que as dificuldades de aprendizagem apresentadas pelos estudantes estão ligadas às questões sociais. No entanto, o entrevistado destaca que essa situação pode ser resolvida ao longo do curso, por meio das intervenções que são realizadas. Nessa perspectiva, um dos coordenadores afirma que “nós temos o que chamamos de oficina de aprimoramento, que são ministradas aos estudantes de primeiro semestre, os calouros, [...]língua portuguesa e matemática” (CD4, informação verbal). Os cursos desenvolvem atividades pontuais, como a criação de nivelamentos, que são aulas de determinadas disciplinas em que a ênfase é o desenvolvimento de competências relacionadas à leitura, escrita e interpretação de textos. Percebemos que os estudantes apresentam lacunas de aprendizagem ao ingressarem no curso e por intermédio dessas ações, que são feitas no primeiro semestre, os professores tentam sanar as dificuldades. Além disso, coordenadores e docentes atuam ao longo dos semestres para que as diferenças sejam resolvidas durante a graduação.

Entretanto, fica claro que as questões ligadas ao desempenho têm relação com aspectos socioeconômicos e culturais. Na tentativa de minimizar as disparidades existentes entre os grupos, que acabam se formando em virtude dessas diferenças apontadas é que professores e coordenadores atuam. Há aqueles que acham que esses problemas devem ser resolvidos pelos próprios estudantes, que devem se esforçar e estudar mais. Todavia, fechar os olhos para as

dificuldades presentes nas aulas é compactuar com a situação, se eximindo de criar mecanismos que possam amenizar e até mesmo sanar as dificuldades. Concordamos que os estudantes devem se dedicar às aulas para que possam ter uma aprendizagem significativa, mas não se deve atribuir os fracassos e vitórias unicamente ao estudante, em virtude dos contextos sociais dos quais são oriundos.

Constatamos que o desempenho dos estudantes é justificado por elementos como o tipo de escola em que estudaram no ensino médio, a dedicação que é ofertada aos estudos, o acesso a bens culturais, à renda familiar. Enfim, uma série de fatores colaboram para que o desempenho seja satisfatório ou insatisfatório. Desse modo, pudemos constatar mais duas subcategorias que estabelecem uma relação direta com o que foi discutido nessa parte da tese: “capital cultural” e “classe social”, mencionados, respectivamente por 11 e 10 sujeitos.

Bourdieu (2007a) ressalta que é preciso descrever os mecanismos que eliminam os estudantes desfavorecidos e geram as desigualdades na escola. Para o autor, o privilégio só é observado quando se apresenta sob as formas mais grosseiras. Na realidade, cada família transmite aos filhos um certo capital cultural e um *ethos* “sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar”. (p. 42). O autor complementa que a herança cultural é a responsável pela diferença inicial das crianças diante da experiência escolar e pelas taxas de êxito.

O capital cultural pode existir sob três formas: no estado incorporado, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no estado objetivado, sob a forma de bens culturais – quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, que constituem indícios ou a realização de teorias ou de críticas dessas teorias, de problemáticas, etc.; e, enfim, no estado institucionalizado, forma de objetivação que é preciso colocar à parte porque, como se observa em relação ao certificado escolar, ela confere ao capital cultural – de que é, supostamente, a garantia – propriedades inteiramente originais. (BOURDIEU, 2007c, p. 74).

No que tange ao capital cultural, a fala do coordenador aponta para elementos vinculados, principalmente, ao ensino que os estudantes receberam na educação básica e de como isso influencia em sua trajetória no curso de Direito.

Esse pessoal recebeu uma base pior e eu não sei se essa palavra é ideal, mas se não tiver circunstâncias individuais que ajudem a superar esse déficit – e essas circunstâncias individuais podem ser esforço, capacidade, as duas coisas juntas. Pode ser de repente a família, uma classe social econômica baixa, mas que intelectualmente não é baixo. [...] [A] universidade está aí pra isso, a

gente vai aos poucos aprendendo como mitigar, e, se você me perguntar: isso é um problema? Você está preocupado com isso? Eu digo: não! Se isso fosse o meu problema [risos] estava ótimo. (CD7, informação verbal).

A análise em relação à formação que o estudante recebeu ao longo da sua vida escolar revela a existência de uma educação básica deficitária, em que o indivíduo necessita de ajuda, de alguma ordem, para superar as suas dificuldades. Além do mais, o meio social em que o estudante estava inserido impacta diretamente no seu desenvolvimento ao longo do curso. “Nós percebemos que esse [estudante] mais humilde não tem uma cultura de leitura, seja até em razão da família. Alguns dos nossos estudantes são os primeiros da sua família a terem um curso superior” (CD4, informação verbal). Nesse sentido, Bourdieu (2007c) aponta que a influência do capital cultural se deixa apreender sob a forma da relação entre o nível cultural global da família e o êxito escolar da criança. O autor complementa que mais do que os diplomas obtidos pelo pai, mais do que o tipo de escolaridade, é o nível cultural global do grupo familiar que mantém a relação mais estreita com o êxito escolar da criança.

Diante dos déficits de desempenho revelados, um dos coordenadores diz que é preciso o engajamento dos estudantes no curso para que essas dificuldades sejam minimizadas. Além disso, o apoio familiar pode ser o diferencial, pois muitas vezes esses indivíduos são oriundos de classes econômicas mais baixas, mas os pais reconhecem a importância da educação na vida dos filhos. Ainda conforme o referido autor, da mesma forma que jovens das camadas superiores se distinguem por diferenças que podem estar ligadas à condição social, os filhos de pessoas das classes populares que chegam à educação superior parecem pertencer a famílias que diferem da média da sua categoria, tanto pelo nível cultural global como pelo tamanho. De modo geral, esse parece ser um desafio para as IES, pois elas se veem em uma situação complicada, temendo não conseguir resolver os problemas apresentados ao longo do curso. Todavia, o coordenador reflete que diante das dificuldades do curso, esse não é um problema, mas é preciso procurar formas de resolvê-lo.

Tendo em vista a discussão que abarca os elementos relacionados à educação básica dos estudantes do curso de Direito, verificamos que existe mais um fator que, talvez, justifique a diferença desse capital cultural, que é a categoria administrativa das escolas frequentadas pelos estudantes.

A gente recebe o estudante que vem da melhor escola privada do ensino médio, mas a gente recebe também o estudante que vem do ensino público e com uma formação não tão estruturada [...] mas é muito importante que isso aconteça[...]. Por mais que haja essa distinção, e talvez esse seja de fato o

impacto da expansão ao meu ver, esses estudantes das ações afirmativas, por exemplo, nossas cotas sociais, que é o exemplo que eu te dei, têm muito a ensinar para os estudantes que vêm de espaços de privilégios, e os estudantes de espaços privilegiados [...] têm um senso de colaboração e de cooperação na maior parte das vezes e dão as mãos e ajudam no preparo e na complementação da formação, e isso é bem legal. (PD7, informação verbal).

A educação básica a que os estudantes tiveram acesso pode influenciar diretamente no desenvolvimento do estudante durante os semestres, criando dois grupos, um de desempenho satisfatório, pois estudou em boas escolas, e um de desempenho fraco ou mediano, por não ter frequentado uma escola de qualidade. Todavia, essa relação não é tão simples e nem linear; há uma complexidade de fatores que influenciam na formação do estudante. De acordo com os relatos, professores têm observado que, no geral, os déficits estabelecem um vínculo direto com a educação básica recebida, mas existem as exceções e, como dito, o curso não pode se eximir da responsabilidade de intervir nos problemas que são detectados. No entanto, Bourdieu (2007a) analisa que

[...] provavelmente por um efeito de inércia cultural que continuamos tomando o sistema escolar como um fator de mobilidade social, segundo a ideologia da “escola libertadora”, quando, ao contrário, tudo tende a mostrar que ele é um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural. (p. 41).

Em consonância com o pensamento do autor, Bertolin e Marcon (2015) destacam que até o início da segunda metade do século XX predominava a ideia otimista de que a escola cumpria um papel de superação do atraso econômico, do autoritarismo e dos privilégios próprios de sociedades tradicionais e, por outro, de construção de uma nova sociedade justa, moderna e democrática. Nesse sentido, pensava-se que a escola, por oferecer oportunidades iguais, permitiria que os estudantes galgassem na sociedade posições bem-sucedidas. Entretanto, Bourdieu (2007a) derruba a tese de que a escola possibilita a eliminação das diferenças existentes entre os estudantes, promovendo a mobilidade social, ao defender que é pior: ela legitima essas disparidades, responsabilizando o sujeito pelo seu fracasso. Nesse caso, o autor afirma ser preciso investigar os elementos que contribuem para que essas diferenças persistam, e uma delas é justamente a transmissão do capital cultural.

Defendemos que os cursos de graduação devem ofertar uma educação de qualidade e que os estudantes que ingressam com dificuldades diversas devem ter apoio institucional. Afinal, se o estudante chegou até ali foi porque o sistema educacional permitiu. Muitos

problemas apresentados não serão resolvidos durante os cinco anos de graduação, mas o estudante não pode simplesmente passar pela IES, pelas disciplinas, é preciso averiguar o que o curso agregou à formação do estudante, não apenas quantitativamente, como é feito pelo IDD, mas em termos qualitativos.

Por fim, a subcategoria que também tem relação com o perfil dos estudantes é a “classe social”, que também se relaciona à expansão, pois por meio dela há uma reconfiguração do perfil dos estudantes que frequentam não só o curso de Direito, mas que ingressaram na educação superior, de forma geral. De acordo com Bourdieu (2007a),

[...] os mecanismos de eliminação agem durante todo o *cursus*, é legítimo apreender o efeito desses mecanismos nos graus mais elevados da carreira escolar. Ora, vê-se nas oportunidades de acesso ao ensino superior o resultado de uma seleção direta ou indireta que, ao longo da escolaridade, pesa com rigor desigual sobre os sujeitos das diferentes classes sociais. Um jovem da camada superior tem oitenta vezes mais chances de entrar na Universidade que o filho de um assalariado agrícola e quarenta vezes mais que um filho de operário, e suas chances são, ainda, duas vezes superiores àquelas de um jovem de classe média. (p. 41).

Com base no exposto, verificamos que as desigualdades persistem durante todo percurso escolar dos estudantes, o que faz com que os mecanismos de exclusão atuem, não permitindo que sejam ofertadas as mesmas chances às pessoas provenientes de estratos sociais diferentes. Assim, como dito anteriormente, a escola colabora com a manutenção das desigualdades entre os sujeitos. No que tange à educação superior, em um primeiro momento, constatamos que ainda há um rótulo de elitismo em relação ao curso de Direito, de acordo com o relato de um dos coordenadores.

Os [estudantes] de Direito ainda, como regra, são [estudantes] de classe média, classe média alta. São pessoas que têm condições de pagar por boas faculdades, à exceção daqueles que estão na UnB. [...] é um desafio de todos nós, nos embrenharmos um pouco mais, em reconhecermos [...] mais a nossa responsabilidade social e a necessidade de nós nos inserimos [...] mais na comunidade. [...] as instituições de ensino [educação] superior, inclusive as públicas e, especialmente, as particulares precisam ter uma consciência um pouco melhor para o papel que elas precisam desempenhar, não só do ponto de vista da entrega de projetos, do atendimento, do seu envolvimento na comunidade, mas também do ponto de vista da recepção de [estudantes] carentes. (CD3, informação verbal).

O entrevistado reconhece que os estudantes de Direito, de maneira geral, ainda se concentram em classes sociais com poder aquisitivo mais elevado. No entanto, ele percebe a

importância de os cursos estarem preparados para receberem estudantes carentes, em que, talvez, como já apontado, a carência não seja só financeira, mas vinculada ao capital cultural, o que pode influenciar no seu desempenho e desenvolvimento ao longo do curso. Nesse contexto de mudanças, a possibilidade de os estudantes poderem frequentar cursos até então dominados pela elite nos remete à ideia de transformação social em que “ao mudarem as condições de vida dos homens, as suas relações sociais, a sua existência social, mudam também as suas representações, as suas concepções, os seus conceitos – numa palavra, a sua consciência [...]” (MARX; ENGELS, 1998, p. 28).

A mudança no perfil dos estudantes evidencia que classe sociais distintas coexistem no curso de Direito de algumas IES pesquisadas, como mostra o depoimento do professor, a seguir.

A gente tem [estudante] que, em termos socioeconômicos, está abaixo da média por assim dizer, mas ao mesmo tempo continua tendo uma grande quantidade de gente de classe média alta [...]. Aí fica uma disparidade, eu vejo isso em sala de aula, em termos de um abismo de *status* socioeconômico, oportunidades e mesmo formação. (PD6, informação verbal).

Assim, o docente afirma que no curso da IES em que ele trabalha, existem estudantes com maior e menor poder aquisitivo. Coincidentemente, essa IES está localizada na RA de Brasília, região nobre da capital federal, conforme ilustra o mapa na figura 1. Talvez, a localização explique o fato de dois grupos de estudantes com características econômicas distintas frequentarem o curso de Direito.

Em outras instituições, os coordenadores revelaram que os estudantes, em sua maioria, são oriundos de classes sociais de menor poder aquisitivo, formando, assim, um grupo mais homogêneo, no que tange aos aspectos econômicos.

O nosso curso é de um perfil de classe C, D e E [...] é o [estudante] trabalhador, aquele [...] que trabalha o dia todo e estuda à noite ou trabalha parte da tarde e da noite e estuda de manhã, e esse [estudante] entra para nós com algumas dificuldades. (CD1, informação verbal).

O nosso alunado tem essas características socioeconômicas, eu diria que classe C, D, E. Nós temos [estudantes] nessa faixa, e alguns, bem poucos, com poder aquisitivo mais elevado, mas normalmente nós alcançamos mais essa população [de classe C, D e E]. (CD4, informação verbal).

Já os cursos nos quais atuam os dois coordenadores entrevistados estão localizados em RAs que ficam a aproximadamente 11km e 21km de Brasília. Nesses casos, a maior parte dos estudantes do curso de Direito, segundo eles, pertencem às classes C, D e E. Embora

desconheçamos em quais critérios os sujeitos se basearam para dizer que os estudantes são das referidas estratificações de classe, subentende-se que os indivíduos com menor poder aquisitivo procuram essas IES talvez pelo fato de estarem próximos às suas residências, pelo valor da mensalidade ou outros fatores. Desse modo, existe um público que busca por determinadas IES, pois acreditam que elas se encaixam, de alguma forma, em seu perfil.

De acordo com Bourdieu (2007c), o certificado escolar permite comparação entre os diplomados e estabelece uma taxa de conversão entre o capital cultural e o capital econômico, em que se garante o valor em dinheiro de um capital escolar. O autor complementa que o certificado, produto da conversão de capital econômico em capital cultural, estabelece o valor cultural do diplomado em relação a outros que também possuem diplomas e o valor, em dinheiro, pelo qual pode ser trocado no mercado de trabalho. Diante disso, podemos afirmar que o capital cultural institucionalizado é materializado na forma de diploma. Assim, os estudantes, independentemente do seu estrato social, têm como objetivo a obtenção do diploma para que assim possam fazer a troca, no caso, por um emprego. No entanto, a reconversão dos capitais cultural em econômico também não garante igualdade para todos os sujeitos, uma vez que “são comandadas pelas transformações da estrutura das oportunidades de lucro asseguradas pelas diferentes espécies de capital.” (p. 79).

Ao longo da pesquisa foi observado que vários fatores têm influenciado na configuração do perfil dos estudantes de Direito nas IES pesquisadas, com destaque para a classe social dos estudantes que começam a frequentar o curso, amparados por políticas de acesso à educação superior. Relacionado a essa categoria tem-se uma discussão sobre o desempenho dos estudantes, em que se problematiza a educação recebida por eles na educação básica. A partir das análises que são feitas da escola, incluímos na discussão o capital cultural que acabou inevitavelmente abarcando a problematização dos capitais social e econômico (BOURDIEU, 2007b).

5.3 Consequências da regulação na expansão dos cursos de Direito

A categoria regulação foi mencionada no capítulo 4, quando a análise de dados tratou sobre a avaliação. Essas categorias estabelecem uma relação bastante conflituosa em virtude da forma como o Sinaes se configurou ao longo dos anos. Para aprofundar os debates nessa seção da tese, foram criadas três subcategorias relacionadas à regulação: “autorização de novos cursos e vagas”, “papel da regulação” e “fiscalização do Estado”. Discutiremos, de início, a primeira

subcategoria, que é a “autorização de novos cursos e vagas”, citada por 13 sujeitos, correspondendo a 48% dos participantes, 27 vezes.

Como já relatado, no que tange à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, os cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, dependem de autorização do MEC, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde. Além disso, o aumento de vagas em cursos de Direito e Medicina, o que alcança os dois tipos de IES mencionadas, também depende de ato autorizativo do MEC, de acordo com o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b).

A “autorização de novos cursos e vagas” provocou divergência na fala dos sujeitos, pois está atrelada à qualidade dos cursos de Direito, suscitando questionamentos sobre os atos autorizativos do MEC, no que diz respeito aos critérios, e à lisura do processo. Em tese, só deveriam ser autorizados os cursos que se comprometem com a oferta de um ensino de qualidade, o que vale também para o aumento de vagas. No entanto, os depoimentos não evidenciam essa relação, o que cria um sentimento de desconfiança quanto à forma como os processos são encaminhados, conforme a fala de um coordenador de curso.

Percebemos esse aumento do número de cursos de Direito no Distrito Federal nos últimos anos. A gente sabe bem que alguns cursos não primam tanto pela qualidade. Infelizmente, algumas [IES] buscaram autorização para abertura do curso de Direito, porque é um curso que efetivamente não implica em maiores investimentos, como os cursos da área de saúde [...] equipamentos de laboratório e assim por diante [...] tendo biblioteca, sala de aula e professor, você abre o curso de Direito. (CD4, informação verbal).

Para Fernandes *et al.* (2013), as políticas de acompanhamento e avaliação da educação superior vêm sendo direcionadas, por meio de mecanismos formais e burocráticos, para um processo de autorização de cursos, sem que se indique um meio para acompanhar o desempenho dos mesmos, contrariando as premissas do PNE. As autoras afirmam que a LDB não indicou as ações de indução à melhoria da qualidade do ensino e/ou à sua transformação.

Os critérios para abertura de cursos são questionados, pois considera-se não ser difícil conseguir autorização para essa finalidade. Todavia, a regulação restringe a autonomia de alguns deles, principalmente Medicina e Direito, fazendo um número maior de exigências para esses cursos não só em relação à autorização, mas para o aumento de vagas e os pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Assim, os elementos que compõem

a regulação são colocados em xeque, o que dificulta a credibilidade no processo, em decorrência das divergências que se delineiam entre a legislação e o movimento real.

Quanto às normas instituídas para a autorização de cursos e abertura de novas vagas no Direito, o representante da Seres cita que

[...] embora todos os outros cursos superiores, tirando Medicina e Direito, que na escala do Sinaes tirem nota três, o três é o suficiente, podem ser autorizados. A gente manteve uma exceção para o Direito, só com nota quatro, não tem justificativa nenhuma, a justificativa é política, manteve nota quatro. Manteve-se a manifestação da OAB nos processos, se manteve para dois [cursos] só para quem tinha lei, no caso OAB e no caso de Medicina é a lei do Mais Médicos [...] manter a manifestação da OAB nos processos e a manifestação do Conselho Nacional de Saúde. A referência é que essa manifestação voltou a ser só opinativa, não vincula mais. [...] Depende do momento, pode ser que no próximo governo, a OAB falou que não é não. [para a autorização de novos cursos de Direito]. Então vai ter uma portaria igual à da Medicina, congelando os cursos por mil anos. (R-SERES, informação verbal).

A fala do entrevistado mostra que o padrão decisório em relação aos atos autorizativos nos cursos de Direito e Medicina são distintos dos demais cursos em virtude dos critérios impostos e que estão atrelados à obtenção de uma determinada nota nos indicadores. Ainda de acordo com o entrevistado não há uma justificativa para essas exigências, porém, depois é informado que a justificativa é política, o que não explica, em termos de avaliação e de regulação, o motivo de o curso ser tratado de uma forma diferente dos demais. Afirma-se que a Medicina e o Direito precisam de manifestações de seus conselhos profissionais para a autorização de novos cursos, no entanto outros cursos também gozam dessa prerrogativa, como Enfermagem, Psicologia e Odontologia, mas não há uma diferenciação no padrão decisório desses cursos.

O mesmo entrevistado menciona que a partir do momento em que o parecer da OAB for vinculativo, pode acontecer o que ocorreu com os cursos de Medicina, em que a Portaria nº 328/2018 (BRASIL; MEC, 2018b) vetou por cinco anos a publicação de editais de chamamento público para autorização de novos cursos de graduação em Medicina. Episódio semelhante aconteceu com os cursos de Direito em 2014, quando a Portaria Normativa nº 24/2014 (BRASIL; MEC, 2014c), em seu artigo 11, anunciava o fechamento do protocolo para pedidos de autorização e aumento de vagas de cursos de Direito. Percebemos que esses dois cursos têm um tratamento diferenciado em relação à sua avaliação e ao processo de regulação. Talvez isso ocorra em virtude da alta demanda que possuem nos processos seletivos, por serem cursos ainda frequentados por grupos pertencentes a classes sociais com poder aquisitivo elevado ou por

possuírem um prestígio social. Todos esses elementos culminam na discussão sobre qualidade e sob esse pretexto que a autorização de novos cursos, nos dois casos, foi vetada por um período de tempo.

No entanto, é preciso pensar até que ponto esse discurso da qualidade não está vinculado às barreiras simbólicas que são colocadas no processo de democratização no curso de Medicina. Nesse cenário de restrição à expansão do referido curso, a impressão que se tem é que “toda concepção histórica, até o momento, ou tem omitido completamente esta base real da história, ou a tem considerado como algo secundário, sem qualquer conexão com o curso da história.” (MARX; ENGELS, 1999, p. 57). Ao que parece, a decisão para a proibição de abertura dos novos cursos só leva em conta o discurso da qualidade, esquecendo-se de toda a história relacionada a como se deu o acesso da população à educação superior, resumindo-se a uma escolha política, uma decisão de governo que atende aos interesses de um determinado grupo.

Os pedidos de ato autorizativo – credenciamento e reconhecimento de IES e autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos – têm como subsídio as avaliações externas realizadas pelo Inep. Assim como o “Decreto Ponte”, revogado no final de 2017 pelo Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), o atual decreto mantém uma relação entre a avaliação e a regulação. Todavia, não se pode garantir que a avaliação seja o elemento decisório no deferimento ou indeferimento de um ato autorizativo. Nessa direção, Fernandes e Sousa (2017) apontam que

[...] mesmo que a Seres/MEC, como órgão de instrução, defina que a qualidade necessária para manifestação do CNE, nos reconhecimentos, seja o atendimento a 100% dos indicadores de qualidade presentes no instrumento do INEP, ainda assim, diz o CNE, não há nenhuma garantia disto à sua deliberação favorável, já que a avaliação é apenas um dos referenciais à sua decisão. (p. 12).

Percebemos que a avaliação não é o que define o ato autorizativo de um curso, ela é apenas um elemento norteador do processo. Porém, é preciso que a análise dos pedidos das IES seja transparente, para que se possa compreender de que maneira esses processos relacionados aos atos autorizativos vêm sendo conduzidos. Não é suficiente dizer que a avaliação é apenas um referencial, deve-se conhecer os critérios de averiguação dos demais documentos utilizados para fazer a instrução do processo.

A Portaria Normativa nº 20/2017 (BRASIL; MEC, 2017c) traz algumas ressalvas quanto aos atos autorizativos do curso de Direito, demonstrando que a regulação age de maneira diferente em relação a ele, o que vai de encontro ao relato do representante da ABMES.

Mas no cenário geral eu acho que não dá para decotar o Direito e botar ele em uma casta superior, eu acho que isso seria muito ruim para todo o sistema regulatório, eu acho que ele tem essa carga de ter sido colocado bem dentro os cursos regulados que não são alcançados pela autonomia. Inclusive, agora que teve a reformulação da 9.235 [Decreto nº 9.235/2017], só Direito e Medicina, para fins de aumento de vagas, permaneceram ali sem a possibilidade de aumentar vagas. (R-ABMES, informação verbal).

O conteúdo da fala do entrevistado permite detectar que há um tratamento diferenciado para o curso de Direito no que se refere aos seus processos regulatórios, deixando-o cada vez mais subordinado às ações do Estado, visto que, nesse caso, a autonomia das IES é afetada.

No que diz respeito aos pedidos de autorização de cursos superiores do sistema federal de ensino, na modalidade presencial, a avaliação externa pode ser dispensada quando atendidos os seguintes critérios: i) CI maior ou igual a três; ii) ausência de protocolo de compromisso no processo de credenciamento presencial; iii) endereço de oferta constante do Cadastro e-MEC; iv) resultado satisfatório na fase de Despacho Saneador, no processo de autorização do curso; e v) existência de curso reconhecido no mesmo eixo tecnológico ou área do conhecimento do curso solicitado. (BRASIL; MEC, 2017c). Nessa perspectiva, observamos que o Estado pode, com base no conceito de avaliação da instituição e de outros requisitos cumpridos pela IES, dispensar a avaliação externa, respeitando a quantidade de cursos, de acordo com a nota obtida no CI. Todavia, o documento ressalta que os cursos de Direito, Medicina, Psicologia, Odontologia e Enfermagem não serão dispensados da avaliação externa, evidenciando que eles dependem da manifestação de seus conselhos profissionais nos processos de autorização.

Nos casos em que o curso recebeu a avaliação externa, durante a fase do parecer final, o padrão decisório para a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o CC e os conceitos obtidos em cada uma das dimensões. Assim, exige-se que o curso obtenha um CC igual ou maior que três, porém, especificamente para o curso de Direito, essa regra não se aplica, pois a Portaria exige como requisito mínimo um CC igual ou maior que quatro. (BRASIL; MEC, 2017c). Por sua vez, um CC igual a três é suficiente aos cursos de graduação; para o curso de Direito, especificamente, o conceito exigido é maior, devendo ser no mínimo quatro. Talvez o que possa justificar essa diferenciação é o fato de que no padrão decisório do curso de Direito, conforme Instrução Normativa nº 1/2017 (BRASIL; MEC; SERES, 2017a), já constava

que para os pedidos de autorização, um dos critérios seria a obtenção de um CC igual ou maior que 4.

No que tange ao padrão decisório nos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento, na fase de parecer final serão obedecidos os seguintes critérios: i) CC satisfatório e conceitos satisfatórios em todas as dimensões avaliadas, bem como nos indicadores elencados nos incisos III e IV, quando for o caso: Deferimento; ii) CC insatisfatório e/ou conceito insatisfatório em uma das dimensões avaliadas bem como nos indicadores elencados nos incisos III e IV, quando for o caso: instauração de protocolo de compromisso. No entanto, para os cursos de Medicina e Direito será exigida a obtenção de CC igual a ou maior que quatro. Além do mais, para os pedidos de aumento de vagas, os referidos cursos também devem apresentar CC igual ou superior a quatro, calculado até cinco anos anteriores ao ano da análise. (BRASIL; MEC, 2017c).

O aumento de vagas em cursos de Direito e de Medicina, inclusive de universidades e de centros universitários, depende de ato autorizativo do MEC, como já mencionado e conforme estabelece o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b). Assim, nenhuma instituição que oferta o curso de Direito, mesmo aquelas que possuem autonomia universitária, pode ampliar o seu número de vagas sem antes submeter o processo aos trâmites regulatórios. Devemos ressaltar que a autorização para o aumento do número de vagas no curso está subordinada ao atendimento do que está posto no padrão decisório, conforme já discutido.

Em relação aos processos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento, bem como o pedido de aumento de vagas, não há uma justificativa que evidencie o motivo de o curso de Direito ter como um dos critérios para a definição do padrão decisório um CC igual a 4. Essa ação diferencia o curso de Direito dos demais cursos de graduação, exceto do de Medicina, que tem padrões decisórios bastante similares aos seus. Se observarmos esses dois cursos, além de serem pioneiros no País, têm prestígio social e chamam a atenção por registrarem um histórico que pode ser acompanhado por meio das legislações, de veto à abertura de novas vagas. Diante do exposto, percebemos que o CC é um dos elementos que têm estabelecido uma relação direta com a regulação. No que diz respeito ao curso de Direito, nos suscita a dúvida se a diferenciação dos critérios de avaliação está relacionada à preocupação em elevar a qualidade desse curso ou de dificultar os processos de autorização e de renovação de reconhecimento. Porém, não há um consenso nesse ponto, pois existem indivíduos que não são favoráveis à forma como os atos autorizativos são conduzidos pelo MEC, a exemplo da fala do entrevistado a seguir.

Diante do padrão decisório criado para o Direito, se tiverem quatrocentos pedidos colocados para qualquer cidade, e aí vou colocar aqui, para não comprometer nenhuma das cidades brasileiras, mas para o Jebi jebi que não existe. Se tiver quatrocentos pedidos de Direito, de abertura [...], pleiteados dentro do Ministério da Educação para o Jebi jebi, e se eles preencherem o padrão de qualidade colocado pelo MEC, que é visita *in loco*, serão deferidos. Se o MEC não deferir as instituições vão entrar com pedido de liminar, com mandado de segurança, porque é um direito líquido e certo, uma vez que o MEC criou um padrão decisório. (R-GAC-OAB).

As discussões sobre esse assunto mostram-se contraditórias, pois as falas são divergentes, em virtude dos procedimentos adotados pelo Estado para os atos de autorização, por exemplo. O sujeito pertencente à OAB julga que esses pedidos não têm sido observados da maneira como deveriam e que são, assim, abertos inúmeros cursos, muitos sem qualidade. Por outro lado, a Seres menciona ter revisto os seus procedimentos e adotado como padrão decisório o CC, oriundo da avaliação externa, e que o parecer da OAB continua sendo considerado, mas com um caráter opinativo.

Apesar de algumas falas apontarem para o fato de que a expansão da educação superior levou à queda da qualidade do ensino, o depoimento a seguir destaca que a quantidade de alunos matriculados não depõe contra a qualidade do curso, pois o que precisa ser verificado é se a IES tem condições de receber o quantitativo de alunos a qual se propôs. “A grande questão não é se eu tenho muitos [estudantes], a minha qualidade é ruim. Isso não é verdade, porque você pode ter muitos [estudantes] e ter um curso de qualidade. O grande problema é: quais instituições estão efetivamente preparadas?” (CD6, informação verbal).

O relato do coordenador questiona os processos de autorização, pois não sabe se as IES cumprirão o que prometem na instrução do documento. A preocupação com a qualidade dos cursos é algo que assombra a todos, pois o receio é de que a IES não tenha condições de atender os seus estudantes de maneira adequada. A afirmação também está pautada no fato de que o grande quantitativo de estudantes não depõe contra a qualidade do curso. Todavia, esse discurso contradiz o que foi visto na literatura, de que a expansão contribuiu para a queda de qualidade. O coordenador reitera que a expansão não é a causa dos problemas, mas a falta de preparo da IES para ter uma maior quantidade de estudantes. Consideramos que a educação superior é tida como um mercado para algumas instituições e por esse fato o aumento de vagas passa a ser visto como algo lucrativo. No entanto, a expansão de cursos de Direito está sob a tutela do Estado, porque a regulação, sob a forma de legislação, coloca uma série de critérios.

Percebemos que a qualidade foi bastante evocada nessa subcategoria, pois a preocupação não se dá somente no âmbito da própria IES, mas com o aumento dos cursos de

Direito, em geral, por meio das autorizações. A lógica das legislações é que a qualidade dos cursos é aferida pelas avaliações, que geram indicadores, entre os quais, nesse caso, o CC, que tem se destacado. Para Verhine (2015), no Sinaes, a articulação entre a avaliação e a regulação é imprescindível, pois as informações produzidas pelas avaliações alimentam e fundamentam as decisões no âmbito da regulação e dizem respeito aos atos autorizativos.

Contudo, a preocupação de quatro entrevistados que discutiram sobre a subcategoria “autorização de novos cursos e vagas” pode ser explicada pelo “uso indevido de indicadores para fins de regulação, na desvalorização dos aspectos formativos da avaliação e na iniciativa de integrar avaliação e regulação em uma única agência, prejudicando a autonomia [...] de cada processo [...]” (VERHINE, 2015, p. 616). Verificamos que as inquietações estão atreladas à confiabilidade dos instrumentos utilizados e se eles conseguem mensurar a qualidade, a ponto de permitir a abertura e o funcionamento de cursos de Direito no País. Vieira e Freitas (2010) afirmam que a pouca participação dos diversos segmentos universitários no processo avaliativo está vinculada a um sentimento de descrédito que eles nutrem em relação à avaliação.

Nessa perspectiva, Afonso (2010) menciona que a avaliação pode ser utilizada, entre muitos outros objetivos e funções, como condição para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*⁸³). Nesse caso, a prestação de contas implica no desenvolvimento de alguma forma de avaliação ou de autoavaliação, pois sem haver a garantia das condições que viabilizam a emissão de juízos valorativos, ficam prejudicadas as formas de prestação de contas e de responsabilização, uma parte fundamental dos processos de *accountability*. Diante do exposto, o autor analisa que sem esses elementos torna-se mais difícil haver uma objetividade e transparência nas decisões e práticas sociais, políticas e educacionais, o que pode gerar ainda um afastamento dos cidadãos em relação ao que ocorre nas instituições públicas. Em virtude desses fatores, pode-se vincular, de maneira errônea, ao modelo de *accountability* a desconfiança sobre o real significado da responsabilização, atrelando-a à punição.

Diante do exposto, Afonso (2012) defende que deve haver uma linha de reflexão sobre uma concepção mais ampla de *accountability* fundamentada e complexa, envolvendo um ponto de vista teórico-metodológico, político e axiológico. Desse modo, o modelo não pode ser

⁸³ De acordo com Afonso (2012), o significado do vocábulo *accountability* indica frequentemente “uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos. Aliás, mesmo quando estas características são menos vincadas, o certo é que a representação social que acentua o seu carácter punitivo tem sido um importante obstáculo à conceptualização de formas mais avançadas e alternativas de *accountability*.” (p. 472).

“reduzido a uma prestação de contas ritualística ou simbólica, nem deve ser associado a perspectivas instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestionárias ou de mero controle, para as quais parecem remeter, muitas vezes, alguns discursos político-ideológicos e práticas vulgares.” (p. 157). Com base na reflexão do autor, percebemos que as avaliações do Sinaes servem de subsídios para a prestação de contas e também de responsabilização. O caráter da responsabilização é bastante presente no sistema, pois a regulação assumiu um papel de controle dos processos e sobretudo da qualidade. Desse modo, o modelo de *accountability* relacionado ao Sinaes está pautado na punição das instituições, em que o Estado tem uma postura de fiscalização da educação superior, fomentada pelos resultados das avaliações.

No que diz respeito ao “papel da regulação”, foi criada uma subcategoria com essa nomenclatura para abarcar as respostas que estavam a ela relacionadas, e que foi citada por 10 sujeitos, o que corresponde a 37% do total de participantes, 24 vezes. As concepções sobre o papel da regulação na educação superior divergem, mas apontam para o cumprimento de regras e também de como o curso é avaliado pelo Estado.

Essa questão [a regulação] é bem importante. Relacionado ao Enade [...] muitos [estudantes] pensam assim: “Ah, essa prova é mais para beneficiar a instituição do que o [estudante]”. Só que eu sempre falo: “não! Vai beneficiar você, porque quando você chegar em um local e apresentar seu currículo, se sua instituição não é bem vista lá fora, você não vai ter aquele valor. Se chegar outra pessoa, outro profissional recém-formado de uma instituição que está no MEC com uma nota excelente”. (ED4, informação verbal).

O estudante reconhece que o Enade é um dos instrumentos utilizados como subsídio da regulação e para ele esse processo estabelece uma relação direta com a qualidade do curso e com o reconhecimento que ele terá na sociedade e, principalmente, no mercado de trabalho. Talvez, seja uma visão mais simplória sobre a relação avaliação e regulação, porém é uma reflexão importante, pois mostra o nível de consciência que o estudante tem sobre esses processos, em um sistema de avaliação que se mostra tão complexo.

Os sujeitos avaliados pelo Sinaes deveriam ter conhecimento sobre a implicação das avaliações, da utilização dos seus resultados e de como o investimento em qualidade poderia ser feito. Porém, o domínio de informações sobre o Sinaes é bastante restrito aos pesquisadores da área e a quem lida com esse sistema avaliativo de forma mais direta, como coordenadores de curso e procuradores institucionais, geralmente. Os professores e estudantes têm uma compreensão reduzida do sistema, pois “o objeto, a realidade, a sensibilidade, só é apreendido sob a forma de objeto ou de intuição, mas não como atividade humana sensível, como práxis,

não subjetivamente” (MARX; ENGELS, 1999, p. 11). Mantendo pertinência com o pensamento dos autores, a participação dos sujeitos avaliados pelo Sinaes se limita à execução da política, não tendo como foco a reflexão do seu papel no sistema.

Por outro lado, a regulação tem sido relacionada ao cumprimento de regras para a não punição dos cursos e das IES.

As instituições partem primeiro do cumprimento do *standard*, primeiro eu cumpro tudo que está na regulamentação que é muito, especialmente no Direito, nos cursos regulados, na Psicologia, Enfermagem, Odonto, Medicina, um pouco apartado por conta da nova regulamentação do Mais Médicos. As instituições não têm total liberdade para fazer isso [...]. As instituições se programam para cumprir o satisfatório do Ministério da Educação, cumprir a regulamentação para que elas não entrem em supervisão, para que elas não sejam punidas, e a partir daí a gente começa a ver liberdade, inovação [...]. Primeiro cumpro as regras, faço as exigências da lei, se eu conseguir conciliar isso quanto mais eu misturar esse caldo tanto melhor. [...] É aí que está a eficiência, conseguir pegar essa regulamentação, essas amarras todas e dentro dela conseguir mais valia dentro do seu curso. (R-ABMES, informação verbal).

Não só o Direito, mas os demais cursos visam cumprir as normas da regulação para que, assim, não entrem em supervisão. Esse cumprimento da legislação revela que a princípio a preocupação não é com a qualidade em si, mas com as sanções que podem surgir caso algo não seja atendido. De acordo com a Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004a), os resultados da avaliação do Sinaes constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior. Porém, não fica claro qual a diferença entre esses dois processos.

Por sua vez, o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b) estabelece as diferenças entre avaliação, regulação e supervisão. A regulação está vinculada aos atos autorizativos da educação superior, que constam na Lei do Sinaes, e entre seus objetivos visa garantir um padrão de qualidade nas IES e nos cursos, tema em debate nesta tese. A supervisão é feita por meio de ações corretivas ou preventivas, tendo em vista assegurar o cumprimento das normas estabelecidas pela educação superior, com o intuito de, mais uma vez, zelar pela qualidade das IES e dos cursos. Por fim, como já explanado, a avaliação é a responsável por fornecer os subsídios para esses dois processos. Além do referido decreto, é a Portaria Normativa nº 22, de 21 dezembro de 2017 (BRASIL; MEC, 2017d), que dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino.

Percebemos que as IES cumprem as normas da regulação para não entrarem em processo de supervisão. Após atender às especificações estabelecidas pela regulação é que elas podem pensar em realizar ações que não estejam, necessariamente, no rol de regras a serem seguidas. Isso revela que o Sinaes não tem induzido a qualidade, pois a preocupação é manter-se alinhado à regulação. Assim, os cursos, com destaque para o Direito, atendem às exigências para terem um padrão de qualidade aprovado pela regulação e não sofrerem com as sanções oriundas de um processo de supervisão.

Como mencionamos, essa relação estreita da regulação com a punição dá-se em virtude da falta de demarcação dos espaços destinados à avaliação e à regulação e elas acabam por se confundirem, o que não ocorre só em relação às avaliações externas ou ao Enade. Vieira e Freitas (2010) afirmam que, em relação à avaliação institucional, na universidade as noções de avaliação como sendo fiscalização, regulação, burocracia e punição têm levado a uma posição de resistência, de não estímulo e não incentivo à participação no processo avaliativo. Diante do exposto, pelo espaço que a regulação ocupa no sistema, ela acaba por minimizar a importância dos processos avaliativos.

Além de não ter os pontos que extrapolam as exigências da regulação avaliados, o que pode impedir as ações de inovação, ainda há o medo de ser punido, de entrar em supervisão. Nesse sentido, o entrevistado ressalta que a postura do órgão regulador não deveria ser de punição, mas de atuar de maneira conjunta, observando as falhas e o que tem sido feito para mudar, com base na visão formativa do Sinaes. E nesse sentido, o representante da Seres aponta que a regulação tem analisado os casos com maior cautela e que os indicadores, como, por exemplo, o CPC, não são utilizados como instrumento final na avaliação do curso, conforme o depoimento a seguir.

No momento da abertura e do reconhecimento da renovação [no Sinaes] agora, a gente pode ter insumos de fora e usa os indicadores do Inep, por exemplo, não mais como absolutos, mas como luzinhas de alerta que falam: “Opa, não vou dizer que ele errou. Ele teve um CPC 2, mas eu vou olhar com mais atenção esse curso”. A gente tem feito isso, na hora de renovar o reconhecimento, quem teve CPC 2 a gente está obrigatoriamente fazendo visita de novo, está inclusive querendo um mecanismo de dispensa de visita porque tem um conjunto de indicadores mais estável. A gente está usando estratégias para isso, ao lado das estratégias de regulação, a qualidade é cuidada também nas estratégias de supervisão, é o momento mais crítico. (R-SERES, informação verbal).

Para o entrevistado, um CPC insatisfatório é sinal de alerta de que o curso está apresentando problemas. Desse modo, ele recebe uma visita para que a sua qualidade seja

avaliada *in loco*. Todavia, como discutido, a Portaria Normativa MEC nº 4 (BRASIL; MEC, 2008a) previa que os cursos que tivessem obtido conceito preliminar satisfatório estavam dispensados da avaliação externa nos processos de renovação de reconhecimento. Como o CPC é um dos indicadores de qualidade, a preocupação com a qualidade do curso se faz presente e, segundo o mesmo entrevistado, essa categoria está vinculada à supervisão, vista por ele como um momento crítico.

A supervisão pode acontecer porque alguém denunciou [...]. A denúncia vai ser apurada, notificada a instituição, apurada e aberto eventualmente esse processo de averiguação e pode culminar no processo sancionador e ter uma penalidade pela via da denúncia. Pelas outras vias, é onde os conselhos poderiam nos ajudar muito mais, por conta da capilaridade que eles têm, e as denúncias via conselhos, os conselhos podem acompanhar. É a terceira via é onde, de novo, a partir dos indicadores, o próprio MEC independentemente de denúncias externas, cria uma matriz de risco a partir do comportamento que a gente vê na regulação dos indicadores. (R-SERES, informação verbal).

No que tange à supervisão, o depoimento revela que ela pode acontecer por denúncias que são feitas ao MEC, aos conselhos e pelo resultado dos indicadores. Quanto à análise dos indicadores, é previsto que para os casos de cursos já reconhecidos, mas que obtiveram um CPC inferior a 3, o processo de renovação de reconhecimento será aberto, de ofício, pelo MEC. Nesse caso, a Seres notificará a IES para que ela possa instruir o pedido de renovação de reconhecimento. O processo é iniciado na fase de despacho saneador e seguirá obrigatoriamente para a avaliação externa junto ao Inep. Após a avaliação, será encaminhado para o parecer final, em que a Seres decidirá sobre o pedido de renovação de reconhecimento. Caso a IES não proceda à instrução processual ou deixe de manifestar-se quando suscitada, o processo será arquivado, o que deixa o curso em situação de irregularidade em razão da inexistência de ato autorizativo. (BRASIL; MEC; SERES, 2017b). No entanto, o indivíduo pertencente à OAB tece críticas ao processo de supervisão, argumentando que ele é falho em algumas circunstâncias, e, em consequência disso, o Estado acaba desamparando os estudantes.

O fechamento no mundo ideal seria regular, autorizar, reconhecer, renovar, avaliar pontualmente, e aquelas que não conseguissem realmente sanar as suas deficiências tivesse um processo de supervisão, amparado pelos princípios constitucionais brasileiros com amplo direito, com a defesa do contraditório, tudo bonitinho para que ela pudesse ter o encerramento das suas atividades ou a redução de suas vagas dentro de um processo garantidor ao [estudante], o que não acontece. Teve fechamento em que os [estudantes] não foram assistidos pelo Ministério da Educação nas suas transferências, o [estudante] simplesmente chegou para assistir aula e a faculdade não existia mais, então

onde está a garantia do processo de supervisão e da defesa do principal interessado nesse processo? (R-GAC-OAB, informação verbal).

Na concepção do entrevistado, o processo de supervisão seria o fechamento de um ciclo que inclui a regulação e a avaliação, para que, assim, os cursos que não conseguissem resolver os problemas tivessem as sanções aplicadas. De acordo com a Portaria Normativa nº 22/2017 (BRASIL; MEC 2017), o processo administrativo de supervisão poderá ser constituído das fases: procedimento preparatório: fase preliminar, na qual a Seres, pode requisitar documentos, realizar verificações ou auditorias, dentre outras medidas; procedimento saneador: fase do processo na qual a Seres, nos casos de identificação de deficiências, determinará medidas corretivas para instituições e seus cursos, por meio de despacho ou termo saneador; e procedimento sancionador: fase do processo na qual a Seres, nos casos de identificação de irregularidades, inicia a aplicação de sanções administrativas a IES e suas mantenedoras.

Constatamos que o processo de supervisão é constituído de fases que visam, em princípio, buscar subsídios que evidenciem as irregularidades, sendo a Seres responsável por dar início ao processo, instituir medidas corretivas e aplicar sanções administrativas, de acordo com cada caso. Entretanto, há a denúncia de que no encerramento das atividades das IES, os estudantes acabam sendo prejudicados, pois não recebem qualquer assistência do Estado.

Com base nesse fato anunciado, relembramos um episódio que ocorreu em Brasília. Segundo informações da página do MEC, o despacho nº 165/2013 da Seres descredenciou a Faculdade Alvorada de Educação Física e Desporto, com sede em Brasília. A decisão foi em decorrência da qualidade acadêmica deficiente da instituição, do comprometimento da sua situação econômico-financeira, ausência de instalações físicas adequadas, da falta de um plano viável para continuar ofertando seus cursos e o descumprimento das normas de regulação da educação superior. Em até cinco dias úteis a partir da publicação do despacho, a Seres divulgaria edital convocando as IES do DF que tivessem interesse e condições de receber os estudantes regularmente matriculados nos cursos da instituição. Apesar do apoio ofertado aos estudantes, em relação à sua transferência, a IES não entregou os seus históricos acadêmicos. Em fevereiro de 2014, o MEC estabeleceu prazo de 48 horas para que a faculdade indicasse local e data para entrega de todos os históricos acadêmicos aos ex-estudantes. Conforme reportagens veiculadas na mídia, apenas em 2015 os estudantes tiveram acesso aos seus documentos. Isso foi possível após ação civil pública, movida pela Defensoria Pública do DF, que pleiteou a disponibilização de todos os arquivos dos estudantes, como históricos escolares,

listas de presença e transferência. A juíza da 12ª Vara Cível acatou o pedido da Defensoria e ainda estipulou multa de R\$2 mil para cada omissão.

Observamos que, apesar dos despachos emitidos pela Seres, a IES não cumpriu com a determinação de fornecer os históricos acadêmicos após o seu descredenciamento, fato que certamente prejudicou os estudantes. Apenas dois anos após o descredenciamento da instituição, por vias judiciais, foi que eles tiveram o direito de obter os seus documentos. Esse é um caso que evidencia que o Estado não tem total controle em relação às consequências dos processos de supervisão.

Meneghel, Robl e Silva (2006) apontam que um dos desafios do Sinaes passava pelo estímulo para que as IES não se fechassem sobre si mesmas, pois os sujeitos institucionais estavam sob a égide de punição oriundas dos processos avaliativos. Depois de uma década e meia, percebe-se que a vinculação do sistema com a punição das IES é uma realidade e se faz presente nas falas dos entrevistados. As instituições buscam se adequar ao que é demandado ao sistema para não serem penalizadas. O discurso sobre a avaliação é amplo, mas quando se trata da regulação, o terreno torna-se mais estreito para os debates que sempre culminam na supervisão e nas consequências dela para as IES.

A regulação não é algo novo na avaliação da educação superior do País, pois o histórico da avaliação é marcado por idas e vindas no que se refere às posturas que vão sendo adotadas, às concepções e aos objetivos. Rothen e Barreyro (2011) mencionam que no governo FHC, avaliação e regulação pautavam a política de educação superior que objetivava a expansão do sistema via setor privado. No Sinaes, a dificuldade de administrar a regulação pode explicar, mas não justificar a criação dos indicadores. Nesse caso, a falta de capacidade para implantar o ciclo do Sinaes aponta para a revisão do processo de regulação.

Existem muitas críticas relacionadas ao modo como a regulação no Sinaes se configurou e a forma que ela tem se apresentado. De modo geral, percebemos que a regulação estabelece uma forte ligação com a punição, que é algo latente. Mas há um descrédito quanto aos atos autorizativos de abertura de cursos e aumento de vagas, pois não se sabe muito bem como esse processo é conduzido, permitindo a atuação de IES que não prezam pela qualidade.

Durante as entrevistas, constatamos falas que associavam a regulação ao termo fiscalização e, por esse motivo, criamos uma categoria denominada “fiscalização do Estado”, que foi citada por oito sujeitos, 13 vezes. Em uma pesquisa à Lei do Sinaes (BRASIL, 2004a), Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), Portarias Normativas nº 20, 21, 22, 23 e 840 (BRASIL; MEC, BRASIL; MEC, 2017c, BRASIL; MEC, 2017d, BRASIL; MEC, 2017e, BRASIL; MEC, 2017f, BRASIL; MEC, 2018d), não encontramos o termo fiscalização, o que

revela que a sua utilização é restrita aos sujeitos entrevistados. No entanto, como explicitado no capítulo 1, em 1853, o Estado passou a controlar os cursos superiores, em especial os jurídicos e os de Medicina, instaurando decretos que viabilizavam a sua regulação, pautada no âmbito da fiscalização. No Decreto nº 1.134, de 30 de março de 1853 (BRASIL, 1853), o termo fiscalização aparece relacionado à frequência dos estudantes em sala de aula e ao emprego do orçamento anual nas despesas das faculdades. Nas entrevistas, a fiscalização apareceu principalmente no discurso dos estudantes, que têm uma preocupação com a qualidade do curso que frequentam e, por isso, acreditam que o Estado deve fiscalizar as IES, como pode ser visto nos discursos a seguir.

Mais fiscalização cara a cara, vir o pessoal do MEC, verificar como que é a estrutura, o desempenho dos [estudantes], talvez assistir até uma aula para verificar como que é o desempenho do professor em sala de aula. Eu acho que esse contato mais pessoal seria importante, conseguiria dar um apanhado mais profundo. (ED6, informação verbal).

É importante ao meu ver a fiscalização, uma fiscalização frequente, regular, é sempre muito importante, principalmente no meu curso em que existem muitas atualizações, a gente depende de material atualizado para se preparar para o mercado. Então, é importante uma fiscalização quanto à disponibilidade de professores qualificados, de material [...] fiscalizar, não sei em que sentido, mas [...] a fiscalização é um bom caminho. (ED5, informação verbal).

Os depoimentos revelam a necessidade de mais rigor na fiscalização do Estado. O primeiro é mais incisivo e detalhista, solicitando visitas para que a qualidade da infraestrutura, do desempenho dos estudantes e dos professores seja aferida. O último mostra que o entrevistado não sabe exatamente como deve ser a fiscalização, mas sugere que seja realizada a verificação dos materiais pedagógicos e do corpo docente do curso.

Ao analisarmos as falas dos cinco estudantes que mencionaram a subcategoria “fiscalização do Estado”, quatro afirmaram que a avaliação externa é necessária e deve acontecer de forma frequente e ser mais rigorosa. O rigor está sustentado na tese de que quanto mais o Estado cobrar das IES, mais investimentos em qualidade serão realizados. No entanto, essas visitas só ocorrem nos casos de atos autorizativos referentes à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. O Estado não averigua *in loco* as condições de oferta de um curso fora do que está previsto na legislação.

Ao contrário dos relatos que apoiam uma fiscalização punitiva, um dos estudantes menciona a importância da fiscalização, mas que ela seja conduzida com um fim pedagógico, sem que as penalidades se tornem o seu foco.

A fiscalização ajuda a instituição nos apontamentos necessários que ela precisa melhorar, como um fim pedagógico, não uma punição [...] Essa ação fiscalizadora ia fazer com que a instituição tenha certeza que vai dar continuidade a esse processo [...] de que ela vai implementar isso [...] vai assumir um compromisso de melhorar e vai ser bom para ela, para o corpo discente, para o MEC, para as autoridades, para a sociedade e para o mercado. Se você tem uma instituições forte de ensino [...] gera profissionais melhores, [...] tem maior visibilidade das instituições, o curso no Brasil melhora e quem ganha com tudo isso é a sociedade, não adianta ter uma ou duas instituições que são bem vistas e o restante não é bem vista, isso não é bom para ninguém. (ED1, informação verbal).

Para o estudante, à medida em que a IES é advertida sobre as suas mazelas, ela é capaz de intervir nos pontos que não foram bem avaliados. Nesse caso, diferentemente dos demais depoimentos, a fiscalização não é tão incisiva, age na detecção dos problemas e na intervenção para que eles possam ser resolvidos. Essa relação entre IES e Estado propiciaria uma melhora na qualidade dos cursos e seria um ganho não só para a IES, mas para a sociedade de maneira geral, pois a intenção é que todos os cursos sejam bem avaliados e tenham qualidade.

Apesar de a definição do termo fiscalização não aparecer nos documentos referentes ao Sinaes, há uma crítica em relação a esse ponto, feita por um dos sujeitos da pesquisa.

O que falta no País hoje, dentro do sistema de avaliação, do sistema regulatório, do Ministério da Educação é fiscalização. Não existe fiscalização nenhuma, criaram sistema de fiscalização como o Enade, CPC, Sinaes para poder dar conta, só que nós temos hoje mais de seis mil instituições de ensino no País, no Brasil continental, com apenas um Ministério concentrado em Brasília e vários professores. [...] Não existe hoje uma fiscalização pontual do que ocorre no País. (R-GAC-OAB, informação verbal).

Para o entrevistado, a fiscalização é inexistente, pois a qualidade dos cursos é averiguada por meio dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, o que é visto como algo complexo, pois o País possui uma quantidade significativa de IES e cursos. Desse modo, há um consenso de que os indicadores não conseguem capturar a qualidade, mas que é preciso criar mecanismos de fiscalização das IES.

Não há um consenso em relação à regulação, no que se refere à fiscalização do Estado. Alguns estudantes querem algo mais incisivo, que obrigue a IES a assumir um compromisso com a qualidade; enquanto outros admitem que a fiscalização deve ser feita, mas de outras formas, que levem em consideração o que a IES tem desenvolvido.

Para Verhine (2015), as tensões geradas pela relação estabelecida entre avaliação e regulação devem-se ao fato que a avaliação pode ser vista como uma política de estado, ao passo que a regulação tende a funcionar como uma política de governo. De acordo com o autor,

para que prevaleça a integridade das duas categorias, recomenda-se manter a independência e autonomia dos dois processos e repensar a natureza da regulação. Nessa discussão sobre regulação, surgiu a categoria a *posteriori* bônus regulatório, citada apenas pelos sujeitos que estão fora das IES. Nos cursos, a linha de pensamento é percebida de forma sutil entre os coordenadores, mas essa nomenclatura não é utilizada por eles. Assim, o bônus regulatório está no discurso daqueles que estabelecem relações distintas com o Estado, no âmbito da avaliação e da regulação, mas que não estão inseridos nas IES.

O bônus regulatório está atrelado aos indicadores de qualidade, CPC e IGC, e aos conceitos de avaliação, CC e CI, que orientam os atos autorizativos, referentes à regulação dos cursos e das IES. Sabemos que um conceito igual ou superior a 3 indica que o curso tem qualidade satisfatória. No entanto, criaram-se mecanismos para que os cursos com conceitos 4 e 5 fossem tratados de maneiras distintas em relação à regulação, sobretudo no que diz respeito às concessões, aos incrementos ofertados. Desse modo, o intuito da aplicação do bônus regulatório está na diferenciação daqueles que se sobressaíram nas avaliações do Sinaes, conforme depoimento do representante da Seres.

Mecanismos eficazes para indução da qualidade no Direito? Do ponto de vista da regulação, acredito muito no que a gente tem feito no decreto [9.235/2017], a ideia de bônus regulatórios. Se você tem boas notas nas avaliações do Sinaes, a gente começa a te dar algumas prerrogativas, para te diferenciar de quem tem notas medianas. Como [eram] tratados os cursos [...] antes desse decreto? Até a gestão passada, curso de Direito três, curso FGV cinco. Entravam os dois com pedido de renovação de reconhecimento. A FGV é tratada igual a Upis, o cinco é tratado igual ao dois [...] tem pesquisa [...] tem tudo, o mesmo “instrumentinho” vai ver as mesmas “coisinhas” básicas. Você tratava os desiguais de maneira igual. O que a gente está propondo? Você é quatro, cinco? A gente vai te dar graus de autonomia [...] (R-SERES, informação verbal)⁸⁴.

A fala do entrevistado evidencia que o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b) traz a ideia de bônus regulatório. Ao analisarmos o dispositivo legal, o termo bônus regulatório não é mencionado; ao buscarmos por informações que apontem para a sua utilização, percebemos que de fato a obtenção de conceitos iguais ou superiores a quatro possibilitam alcançar determinados objetivos em relação aos atos autorizativos. Um dos exemplos é que segundo o artigo 16º do referido decreto, as IES privadas poderão solicitar credenciamento como centro

⁸⁴ As instituições mencionadas pelos entrevistados não fazem parte do grupo de IES selecionadas para a pesquisa e foram utilizadas apenas como exemplo.

universitário, desde que atenda a determinadas exigências, entre as quais a obtenção de um CI maior ou igual a quatro na avaliação externa realizada pelo Inep.

Pesquisamos as Portarias Normativas publicadas em dezembro de 2017, que tratam dos atos autorizativos e da avaliação da educação superior, para identificarmos a presença dos bônus regulatórios e constatamos que a ideia de diferenciação em termos de concessões às IES e aos cursos, pautada nas avaliações, como reitera a fala do entrevistado, é mais explícita do que no Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b). A Portaria Normativa nº 20/2017 (BRASIL; MEC, 2017c) apresenta as distinções para o aumento de vagas em cursos de graduação, tendo como referência o CI ou CC iguais a quatro e cinco. Nesse caso, a Seres concede atribuições de autonomia universitária, conforme garantido na LDB (BRASIL, 1996a) às instituições que demonstrem alta qualificação nas avaliações realizadas pelo MEC, sem a necessidade de autorização do MEC⁸⁵. Na Portaria Normativa nº 23/2017 (BRASIL; MEC, 2017f), o CI maior ou igual a 4 é mencionado como uma das exigências para o credenciamento de IES, incluindo os credenciamentos de *campus* fora de sede. Retomando a questão da autonomia, que foi citada na Portaria Normativa nº 20/2017 (BRASIL; MEC, 2017c), esse elemento é mencionado na fala do representante da ABMES.

O bônus regulatório me parece muito mais eficiente do que a atuação policial do Estado [...]. [O]s cursos que tiveram vaga reduzida, proibição de novos ingressos, suspensão de autonomia, isso foi eficiente para que esse curso saísse de dois para o quatro? [...] Esse dado nos diria se a atuação mais policial de supervisão, de punição é eficiente [...]. Agora, se meu interesse é simplesmente fechar, aí eu nem entro nessa seara que [...] não deve ser essa a atuação do Estado. (R-ABMES, informação verbal).

O bônus regulatório está atrelado ao discurso de indução da qualidade nos cursos e nas IES, pois o pensamento é de que, se essas diferenciações são criadas, os sujeitos investirão em qualidade para que assim consigam benesses, no que se refere à autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas. Logo, o conceito 3 é satisfatório, mas não oferece as oportunidades que conceitos mais elevados podem proporcionar. Além do mais, a

⁸⁵ Conforme a Portaria Normativa nº 20/2017, artigo 28, fica definido que “§ 1º As IES que tenham CI e indicador de qualidade institucional disponibilizado pelo INEP igual ou maior que quatro podem aumentar em até 50% o número de vagas em cursos de graduação reconhecidos, nas modalidades presencial ou EaD, que tenham CC ou indicador de qualidade de curso disponibilizado pelo INEP maior ou igual a quatro, excetuando-se os cursos de Medicina, sem a necessidade de autorização do MEC. § 2º As IES que tenham CI e indicador de qualidade institucional disponibilizado pelo INEP igual a cinco podem aumentar em até 70% o número de vagas em cursos de graduação reconhecidos, nas modalidades presencial ou EaD, que tenham CC ou indicador de qualidade de curso disponibilizado pelo INEP maior ou igual a quatro, excetuando-se os cursos de Medicina, sem a necessidade de autorização do MEC.” (BRASIL; MEC, 2017c).

fala está direcionada ao fato de as IES não serem punidas, mas sim conseguirem condições e privilégios quando têm conceitos satisfatórios. Nessa relação, a autonomia é usada como uma arma forte a favor da expansão. O papel do Estado é colocado em xeque no momento em que são reveladas essas duas formas de atuação, de um lado a regulação, que age de forma a punir as IES que não conseguiram conceitos satisfatórios, de outro uma conduta que a partir dos resultados satisfatórios oferece graus de autonomia para que a IES tome as suas decisões em relação aos atos autorizativos e aditamento para aumento de vagas. Diante desse cenário, há um questionamento do membro da OAB relacionado à tensão público e privado em que se problematiza o fato de essa indução não ocorrer no setor público. “Outro ponto que eu me pergunto dentro do Sinaes que hoje existe até a ideia de bônus regulatório, é se há uma necessidade de indução [no quantitativo] de faculdades e de vagas, porque não induzir também as públicas?” (R-GAC-OAB).

A expansão das IES públicas, incluindo o aumento de vagas, ocorreu em forma de política pública por meio do Reuni, subcategoria que apareceu nas falas dos entrevistados, quando o assunto foi a expansão. Desse modo, o relato do entrevistado revela que o bônus regulatório está relacionado apenas ao desempenho nas avaliações do Sinaes, não havendo qualquer incentivo em especial para o setor público.

O bônus não é uma exclusividade dos documentos publicados em 2017, pois, na visão de Fernandes (2017), eles já existiam anteriormente. O autor cita como exemplos a possibilidade de prorrogação dos credenciamentos e de renovações de reconhecimento, ou a dispensa de avaliação nestas últimas, em virtude do CPC e do IGC, conforme previsto no artigo 35A da Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 2010, assim como na Portaria Normativa nº 4/2008; a possibilidade de adotar nos processos de reconhecimento, para fins regulatórios, o resultado da última avaliação disponível no Sinaes, o que também configura uma dispensa de avaliação nesses processos, de acordo com a Portaria Normativa nº 24/2013 ao alterar o artigo 30A da Portaria Normativa nº 40/2007; a adoção dos conceitos de avaliação presencial, além de CPC e IGC, nos padrões decisórios para cursos de Direito e Medicina, assim como o aumento de vagas nesses cursos; e a definição de prazos para credenciamento e credenciamento segundo o conceito obtido.

Entretanto, o que observamos é que tanto o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), como as Portarias Normativas nº 20 e 23 (BRASIL; MEC, 2017c, BRASIL; MEC, 2017f), têm dado destaque aos conceitos oriundos da avaliação externa, CC e CI, como subsídios para as decisões referentes aos atos autorizativos e aditamentos referentes a esses atos. Esse cenário revela que a cada governo a regulação vem sofrendo alterações para dar respostas mais rápidas

aos sujeitos envolvidos no processo, o que corrobora a ideia de Verhine (2015), em que a regulação tem servido a uma política de governo, enquanto a avaliação delineou-se como política de Estado. Nessa perspectiva, a regulação tornou-se a principal categoria do Sinaes, em virtude das mudanças implementadas pelo Estado e que alteram a operacionalização do sistema, e “é justamente desta contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que o interesse coletivo toma, na qualidade de Estado, uma forma autônoma, separada dos reais interesses particulares e gerais [...]” (MARX; ENGELS, 1999, p. 48). Assim, a regulação tornou-se interesse coletivo, sendo cada vez mais requisitada nas políticas de governo, vide as legislações.

5.4 Síntese parcial

Este último capítulo da tese teve como objetivo abordar as categorias expansão, perfil dos estudantes e regulação. A problematização dessas categorias evidenciou a complexidade e a contradição presentes nas categorias, sendo possível detectar características que revelam ora um alinhamento e ora divergências, bem como as interfaces com elementos do capítulo 4. Esse movimento dá-se, pois as discussões são feitas levando-se em consideração uma totalidade que é a educação superior.

No âmbito dos cursos de Direito, o cenário tende a mostrar as conexões que são estabelecidas com a educação superior, de forma geral, mas também revelam que o curso, por ter se configurado de maneira diferente, ao longo da sua história, mantém determinadas peculiaridades vinculadas à expansão, perfil dos estudantes e à regulação. No que diz respeito à expansão, acompanhando o movimento que ocorreu no País, o Direito apresentou um crescimento de cursos e matrículas no DF. As subcategorias relacionadas à expansão revelam que além do aumento do número de cursos e matrículas, estão relacionados ao fenômeno a concorrência, a influência do Reuni e a mudança do perfil do estudante.

Entre os aspectos apontados, o Reuni se destaca na expansão da educação superior pública. Nesse âmbito, as políticas contribuíram para o ingresso de novos estudantes no curso de Direito, modificando o perfil de estudantes que frequentavam a universidade pública. Por muito tempo esses cursos foram vistos como elitistas, porém as políticas de democratização de ingresso possibilitaram que pessoas de diferentes estratos econômicos pudessem ingressar e concluir essa graduação. De modo geral, essas políticas apresentam problemas, como no caso do Reuni, em que foi denunciada a falta de planejamento para o recebimento de um número maior de estudantes na universidade pública.

No que se refere ao perfil do estudante, a expansão permitiu aprofundar o debate dessa categoria que traz múltiplas conexões sobre a realidade. Em um primeiro momento, perguntamos aos estudantes sobre aspectos que nos auxiliassem a delinear as suas características, logo, questionamos sobre a renda da família, escolaridade dos pais, atividade remunerada, entre outros. Posteriormente, analisamos os elementos que interferem na escolha do curso e da IES, para compreender o motivo do número alto de matrículas, caso em que detectamos a carreira como o principal atrativo para o ingresso no curso.

Nesse contexto, foram verificadas as políticas de ingresso e a permanência dos estudantes nos cursos e alguns declararam que participavam de financiamentos ou de bolsas, como Fies e Prouni, políticas que colaboraram para a inserção de estudantes no setor privado, corroborando com os altos índices de crescimento do setor. Além do mais, a maioria, apesar de fazer estágios, não consegue custear os gastos com o curso sozinhos. Isso revela que a família representa um importante suporte econômico, auxiliando na sua permanência no curso e conclusão do mesmo.

Também foram averiguadas as dimensões vinculadas ao desempenho acadêmico dos estudantes, ao capital cultural e à classe social, tentando investigar de que modo essas subcategorias interferiam na configuração do perfil dos estudantes. Boa parte dos professores e coordenadores disse que os estudantes, com a formulação das políticas de acesso à educação superior, têm apresentado um desempenho insatisfatório, o que impacta no Enade e principalmente no seu êxito ao longo do curso. A transmissão do capital cultural (BOURDIEU, 2007c) foi apontada como um dos elementos que exercem influência nesse desempenho, o que, conseqüentemente, suscitou a discussão sobre a qualidade da educação básica a que os estudantes tiveram acesso.

Verificamos que o êxito do estudante não pode ser atribuído somente à escola, mas sim ao que é transmitido a ele pela família. Em uma sociedade capitalista como a nossa, a escola é um mecanismo que legitima as diferenças ao invés de combatê-las, favorecendo o abismo entre as classes mais privilegiadas e as menos privilegiadas. Essa constatação faz com que as diferenças sociais continuem, pois “a desigualdade nas trocas, a diferença de preços nas compras e vendas só podem existir enquanto os capitalistas continuam capitalistas e os operários permanecem operários [...]” (MARX, 1985, p. 73). Assim, enquanto esse estigma não for rompido, as barreiras simbólicas, presentes no ambiente escolar, não possibilitarão a promoção da equidade.

Percebemos que as condições econômicas dos estudantes são diversificadas, pois o curso tem estudantes com alto poder aquisitivo e outros que dependem de auxílio financeiro

para se manterem. Para os entrevistados, as questões socioeconômicas impactam no desempenho do estudante, principalmente na vida acadêmica daqueles que não podem dedicar-se exclusivamente aos estudos, durante a graduação.

No que se refere à regulação, essa é uma categoria muito polêmica pelo fato de estabelecer relações contraditórias com a avaliação e com a qualidade. A maior crítica incide nos atos autorizativos, em que há uma desconfiança e falta de credibilidade nos processos que levam à abertura de novos cursos. Nesse caso, a sugestão é que o Estado seja mais incisivo nas fiscalizações, objetivando não permitir que instituições não idôneas abram novos cursos ou aumentem seu número de vagas.

Por fim, a categoria *a posteriori* bônus regulatório surgiu como um elemento presente nas falas dos sujeitos pertencentes à OAB, Seres e ABMES. Esse bônus é entendido como benefícios que são ofertados às IES e aos cursos que têm conceitos iguais ou superiores a quatro. As legislações que tratam sobre a regulação da educação superior não trazem essa nomenclatura, mas fica explícito em determinados artigos a existência do bônus. Cria-se uma diferenciação entre aqueles que têm um resultado satisfatório, e conseqüentemente são agraciados por atenderem aos critérios da regulação, conquistando níveis de autonomia em relação aos atos autorizativos, com base nos conceitos alcançados.

Enfim, as divergências relacionadas à regulação são nítidas, pois alguns entrevistados defendem punição para as IES que têm qualidade duvidosa e a oferta de bônus para aqueles que cumprem as normas. Assim, temos um campo altamente tensionado pelas legislações, pelos sujeitos e pelas disputas que englobam a expansão e a qualidade, e a avaliação vai assumindo cada vez mais um papel secundário nessa relação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo geral investigar de que forma a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sinaes nos cursos de Direito do DF avaliados pelo Enade em 2015. A tarefa anunciada apresentou um grau de dificuldade elevado, pois as mudanças que ocorreram no Sinaes deixaram o sistema cada vez mais complexo, dificultando a compreensão até mesmo dos sujeitos envolvidos com as avaliações do sistema.

A problematização das categorias qualidade e regulação no Sinaes e a forma como elas se relacionam nos cursos de Direito geraram uma série de discussões que colocaram em destaque outros pontos vinculados às peculiaridades do curso, como o perfil do estudante. Para que o objetivo fosse alcançado, vários elementos corroboraram com esse fim, entre os quais a escolha do materialismo histórico dialético como método de pesquisa e a seleção das categorias *a priori*: qualidade, avaliação, regulação, expansão e perfil dos estudantes e a *posteriori*: concurso público e bônus regulatório. As categorias metodológicas, totalidade e contradição, e de conteúdo possibilitaram o estudo da historicidade do curso de Direito e das políticas educacionais, sendo possível compreender de que forma os fenômenos relacionados ao objeto da tese se comportam.

O materialismo histórico dialético, além de ter auxiliado na análise dos dados, também refletiu na maneira como construímos a estrutura da tese, tendo em vista o movimento dos fatos históricos e o alcance do objetivo geral. Assim, cada capítulo é composto por uma breve introdução, discussão do tema e considerações parciais, que constituem o todo da pesquisa, e as falas dos entrevistados permeiam todo o trabalho, pois dão sentido e significado aos fenômenos investigados.

Ainda que tenham sido feitas considerações parciais no final dos capítulos da tese, julgamos relevante retomar algumas questões que tratam das categorias definidas para o estudo, ressaltando as tensões existentes entre qualidade e regulação. No que se refere ao primeiro capítulo, verificamos que em 1827 foram criados os cursos jurídicos no País, contribuindo com a formação da elite, pautados em um modelo napoleônico, que defendia a formação tecnicista dos estudantes, voltado ao atendimento dos anseios estatais. Anos mais tarde, em 1853, foram instituídos decretos que viabilizavam a regulação nesses cursos e que objetivava disciplinar o funcionamento das escolas de Direito. Nesse caso tem-se a preocupação, por parte do Estado, em controlar o ensino ministrado nas instituições.

Ainda no período Imperial, a Reforma Leôncio de Carvalho (1879) permitiu a oferta de cursos superiores pela iniciativa privada, causando conflitos entre os segmentos público e privado, pois abriu-se a possibilidade de livre concorrência entre as instituições, o que gerou questionamentos sobre a qualidade do ensino. Durante a Primeira República, viu-se o aumento do número de estabelecimentos de ensino superior, por meio das Faculdades Livres de Direito, o que conseqüentemente expandiu o número de matrículas. Esse fenômeno de crescimento dos cursos de Direito continuou, durante o século XX, ocasionando uma série de discussões.

Já no primeiro capítulo da tese as categorias qualidade, regulação e expansão foram evocadas. Observamos que elas apresentam uma ligação entre si, no entanto são discutidas em momentos diferentes no curso de Direito e estão atreladas ao atendimento de interesses da elite. Nesse caso, a implantação de uma política de regulação para o curso de Direito, ainda no século XIX, almejava que o Estado tivesse total controle do ensino ministrado nas instituições. Em seguida, temos o início de uma expansão dos cursos, por meio da abertura do ensino às instituições privadas, o que levaria a uma queda na qualidade do ensino.

Há uma contradição explícita em relação às categorias qualidade e expansão em que as duas são tratadas de forma antagônica, como inconciliáveis. Esse fenômeno foi construído historicamente e a sua gênese está na concorrência entre os setores público e privado, sendo que esse último colaborou para a ampliação da quantidade de cursos. A regulação, nesse caso, que poderia contribuir para a mediação das duas categorias, é deixada de lado, e as políticas que tratam sobre ela continuam sob a alcunha de controle e fiscalização.

No segundo capítulo, foram debatidos as políticas educacionais e o histórico do curso de Direito, no período do Regime Militar até o governo de Dilma Rousseff. Nesse âmbito, foi destacada a Reforma Universitária de 1968 e a sua relação com o aumento vertiginoso do número de faculdades privadas, o que colaborou para a expansão do ensino superior à época. O curso de Direito, nesse período, sofreu poucas mudanças estruturais e havia uma discussão sobre a baixa qualidade do curso que não atendia à realidade social. (RODRIGUES, 1987).

Somente a partir da década de 1980 é que começam no Brasil as primeiras experiências de avaliação no ensino superior – Paru e Geres –, com objetivos distintos em relação aos princípios da avaliação. É nessa mesma década em que o Estado começa a frear a expansão da educação superior mediante a proibição de criação de novos cursos de graduação. Entretanto, em meados da década de 1990 houve o crescimento de matrículas e cursos de maneira vertiginosa e com a permissão do Estado.

Em 1995, ocorreu a implantação do ENC, que ficou conhecido como “Provão”, responsável por avaliar o desempenho dos estudantes, classificando os cursos de acordo com

as notas obtidas no exame, o que favoreceu à criação dos *rankings*. Todavia, essa avaliação não foi capaz de subsidiar atos que culminassem no fechamento de cursos com desempenhos insatisfatórios. Com o fim do “Provão”, foi instituído o Sinaes, criado em 2004, que teve sua proposta inicial deturpada, fazendo com que o Enade se tornasse o protagonista do sistema, agigantando o papel da regulação. Em relação aos cursos de Direito, os atos autorizativos são realizados de maneiras distintas quando comparados a outros cursos de graduação, o que pode revelar que o Estado tem um maior controle em relação à abertura de novos cursos, ampliação de vagas e nos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento.

Para a discussão do tema abordado no capítulo em questão, foram problematizadas além das categorias mencionadas – qualidade, expansão e regulação –, a avaliação. A princípio, a avaliação da educação superior no Brasil surgiu, na década de 1980, com o objetivo de conhecer a realidade dos cursos, empregando a autoavaliação, como foi o caso Paru, entretanto, esse caráter foi sendo alterado, e o que ganhou destaque foi a avaliação de desempenho. Essa realidade pode ser aplicada tanto ao “Provão” como ao Sinaes, pois ambas as políticas de avaliação acabaram tendo como foco a avaliação dos estudantes como sinônimo da qualidade dos cursos.

A avaliação estabelece uma forte relação com a qualidade, pois é por intermédio dos instrumentos que é possível aferir as particularidades de um curso, como os seus pontos positivos e negativos. No caso do Sinaes, existem três componentes avaliativos – avaliação institucional, de cursos e dos estudantes –, no entanto, a avaliação dos estudantes e de cursos têm ganhado destaque. Essa sobreposição em relação à avaliação institucional dá-se em decorrência de a regulação ter se vinculado à avaliação dos estudantes, por meio dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, e à avaliação de cursos, mediante os conceitos de avaliação, CC e CI. Na verdade, a avaliação deveria fomentar a regulação para que essa última atuasse nas situações em que se tem uma qualidade insatisfatória dos cursos e das IES.

Entretanto, temos um outro problema quando relacionamos essas três categorias, pois apesar de o Sinaes se propor a promover a qualidade da educação superior, não existe qualquer definição do que se entende por esse conceito. O que se tem é uma relação rasa entre qualidade e regulação, pois um curso que tem conceito satisfatório é um curso de qualidade, o que denota o caráter de controle da regulação. Os Indicadores de Qualidade da Educação Superior não fornecem insumos qualitativos que permitam compreender o que é um curso de qualidade e nem quais são as características que definem a qualidade de cursos que obtiveram indicadores distintos. Esse é um grave problema, pois os sujeitos das IES falam o tempo todo sobre qualidade, mostram-se preocupados com ela, em virtude da regulação. Porém, eles não têm

clareza de quais ações podem ser executadas para que se alcance um CPC cinco, por exemplo, e tampouco sabem, em termos qualitativos, o que esse número representa.

No terceiro capítulo, tratamos especificamente da expansão da educação superior no Brasil, no período de 2003 a 2017, com foco no curso de Direito, destacando também o DF, *locus* da pesquisa. A análise do censo da educação superior (INEP, 2018a), das sinopses estatísticas e da literatura da área revelaram que o aumento de cursos se deu via setor privado, de maneira diferenciada entre as regiões, sendo o curso de Direito o que lidera o número de matrículas no País. Porém, os dados revelam que apesar desse crescimento das matrículas, o curso apresenta um elevado número de vagas remanescentes, sobretudo no setor privado, seguindo a mesma tendência do que ocorre no cenário nacional. Nessa perspectiva, a expansão na educação superior mostra-se contraditória, pois muitas vagas não são preenchidas ou são abandonadas pelos estudantes ao longo do curso.

No Distrito Federal, o curso é ofertado desde a década de 1960 tanto pela UnB, em 1962, como por duas IES privadas que passaram a oferecê-lo nos anos de 1968 e 1969. Apesar de acompanhar o movimento de expansão dos cursos de graduação que ocorreu no País, no DF, o curso de Direito não se proliferou de forma desordenada, o que talvez seja reflexo das imposições do Estado em relação à abertura desses cursos. (SOUSA, 2013b). Observamos que entre os anos de 2003 a 2017, a maior parte das IES que ofertavam o curso experimentou um aumento de suas matrículas, que se mostrou bastante diferenciado entre as instituições, sendo que os maiores percentuais se encontram em IES situadas fora da RA de Brasília.

Ainda nesse capítulo, as categorias expansão, qualidade, avaliação, regulação e perfil dos estudantes foram lembradas. A tensão entre elas se dá principalmente, e mais uma vez, entre as categorias qualidade e expansão, pois acredita-se que o aumento dos cursos contribuiu com a queda da qualidade. Entretanto, com a expansão, o perfil dos estudantes foi citado mais vezes, pois indivíduos provenientes de classes sociais distintas começaram a frequentar o curso, que antes era visto como elitizado. Apesar das críticas à expansão do curso, a literatura evidencia que o Brasil registra baixas taxas de inserção na educação superior, ponto que se mostra contraditório.

No quarto capítulo, foi realizada a análise dos dados que permitiu um maior aprofundamento do que fora abordado nos capítulos anteriores, sobretudo no que diz respeito à compreensão das categorias de conteúdo elencadas para a tese. Nesse capítulo, além de tentar dar respostas aos objetivos específicos que tratavam sobre a avaliação e a qualidade, procuramos compreender como essas categorias têm se revelado no campo empírico.

No que diz respeito à qualidade, por meio das falas dos indivíduos corroboramos que há uma polissemia desse conceito. Verificamos que a qualidade estabelece relações com vários elementos, entre eles: o corpo docente, os estudantes, o ensino, a pesquisa, a infraestrutura, a aprovação no Exame de Ordem, a relação da coordenação com os estudantes, o Enade, a legislação e os investimentos feitos no curso. As três subcategorias mais lembradas entre os sujeitos foram o corpo docente, os estudantes e o ensino. Acredita-se que esses pontos são os diferenciais e que influenciam diretamente na qualidade do curso. Assim, o investimento nessas áreas, no caso na formação dos professores, dos estudantes e no aprimoramento do ensino, pode contribuir para a melhoria do curso.

Notamos que em relação ao corpo docente, as informações fornecidas como sinônimos de qualidade pelos entrevistados não são captadas em sua totalidade na composição do CPC. A titulação é vista como algo importante para os entrevistados, aspecto que o CPC mensura, mas a subjetividade que está por trás dele e se faz presente na fala dos sujeitos não é avaliada por nenhum instrumento. Assim, em resposta ao primeiro objetivo específico da tese, podemos dizer que a relação entre avaliação e qualidade é contraditória, pois as avaliações do Estado são reconhecidas, mas sob o caráter da obrigatoriedade, da vinculação dos instrumentos de avaliação com a regulação, sendo poucos os relatos que tratam do aspecto formativo da avaliação, na busca de um ensino de qualidade.

Em relação a um dos objetivos específicos que trata da categoria qualidade e visou “verificar de que forma a avaliação e qualidade se relacionam nos cursos de graduação em Direito, no marco do Sinaes”, averiguamos que, do ponto de vista legal, uma das finalidades do Sinaes é a melhoria da qualidade (BRASIL, 2004a). No entanto, o que se constatou por meio das entrevistas é que a qualidade estabeleceu vínculo com aspectos que são mensurados pela avaliação do Estado, como, por exemplo, o corpo docente, a infraestrutura e os estudantes. Assim, não sabemos mensurar até que ponto o discurso dos sujeitos não foi cooptado pelas exigências do Estado. Todavia, chama atenção o fato de os resultados das avaliações, no caso Enade e Exame de Ordem, terem sido citados de forma espontânea por poucos entrevistados como indicadores de qualidade.

No que tange à segunda categoria, a avaliação, problematizamos o Sinaes, com destaque para o Enade e o Exame de Ordem. Nesse âmbito, as críticas referentes aos exames estão relacionadas à importância que os estudantes atribuem a eles, o que influencia na sua motivação em realizá-los. No caso do Enade, as críticas são feitas, pois os coordenadores e professores afirmam que os estudantes não têm interesse em prestar o exame, porque não recebem nada em troca com a sua realização. Nesse caso, eles nem são punidos e nem premiados, diferentemente

do que acontece com o Exame de Ordem, em que, segundo os sujeitos, os estudantes têm interesse em ter um desempenho satisfatório, uma vez que o exercício da sua profissão depende desse resultado.

Quanto aos indicadores do Sinaes, a discussão estabelece uma relação com a regulação, pois os resultados influenciam nos atos autorizativos dos cursos e das IES. Desse modo, um desempenho satisfatório garante à IES um bom relacionamento com o órgão regulador. Mais uma vez, verificamos que a relação entre avaliação e regulação é bastante tensionada pelos resultados. Desse modo, não é possível garantir que o curso esteja preocupado com todos os aspectos que são aferidos no momento de uma avaliação externa, pois ele pode estar apenas interessado no resultado, ajustando-se, assim, às exigências do Estado. Além do mais, boa parte dos sujeitos demonstra desconhecimento em relação aos indicadores no que se refere ao seu uso, cálculos, resultados e suas possíveis consequências. Esse fator cria um distanciamento entre os sujeitos avaliados e as avaliações do Estado, pois elas estão envoltas em incertezas, desconfianças e dúvidas.

Diante do exposto, no que diz respeito ao objetivo específico que se propôs “analisar o significado dos Indicadores de Qualidade do Sinaes como referência para demarcar a qualidade do curso de Direito”, foi verificado que mesmo os sujeitos envolvidos na avaliação do curso de Direito compreendem pouco do assunto, dada a sua complexidade. Os indivíduos que demonstram maior domínio do tema são aqueles ligados ao Inep, Seres, ABMES, OAB e alguns coordenadores de curso. No mais, os entrevistados, sobretudo os docentes, mostram desconhecimento do tema, com interpretações equivocadas dos indicadores. Nesse aspecto, constatamos que os indicadores não explicitam o que é a qualidade na educação superior, o que diferencia, em termos qualitativos, um indicador do outro, e assim precisam ser aprimorados. Além do mais, eles devem ser legitimados pela comunidade acadêmica e esse processo passa pela compreensão dos indicadores, como são utilizados e quais são as consequências dos resultados satisfatórios e insatisfatórios.

O último capítulo, também dedicado à análise dos dados, tratou das categorias expansão, perfil dos estudantes e regulação, que se mostraram bastante imbricadas, em virtude da configuração do curso de Direito e suas especificidades. A expansão dos cursos mantém relação com as subcategorias aumento do número de cursos e matrículas, Reuni e a mudança do perfil do estudante. Esses elementos são vinculados mais uma vez à qualidade e à regulação, pois questiona-se as implicações da concorrência no setor privado no processo de expansão, no caso, a existência de vagas remanescentes e a qualidade do ensino ofertado. A expansão abre o debate acerca do perfil dos estudantes, pois, com o crescimento dos cursos, um novo estudante

ingressa na educação superior. Dentre as subcategorias apontadas, destacamos a relevância do Reuni na expansão da educação superior pública. Nesse âmbito, as políticas contribuíram para a modificação do perfil de estudantes que frequentavam a universidade pública. Por muito tempo, esses cursos foram vistos como elitistas, porém, as políticas de democratização de ingresso possibilitaram que pessoas de diferentes estratos econômicos pudessem ingressar na graduação. De modo geral, as políticas apresentam problemas, como no caso do Reuni, em que foi apontada a falta de planejamento para o recebimento de um número maior de estudantes na universidade pública.

Quanto ao objetivo específico que buscou “analisar a expansão das matrículas dos cursos de Direito no Brasil e no DF na vigência da Lei do Sinaes”, o estudo apontou que são eles: o aumento do número de cursos e de matrículas; a concorrência, que motivou uma disputa entre as IES privadas no DF; o Reuni, que colaborou para quebrar a hegemonia de um perfil de estudante que ingressava no curso da IES pública do DF, bem como o Prouni e o Fies, que cooperaram para aumentar o número de matrículas nas IES privadas. No entanto, tem-se que alguns desses elementos colaboraram com a expansão desenfreada, em que a qualidade da educação ficou comprometida, pois falta uma política de regulação, relacionada à avaliação, que consiga intervir nas mazelas do ensino.

No que se refere à categoria perfil do estudante, tentamos delinearlos com base no relato de aspectos socioeconômicos e das perguntas que foram direcionadas não só aos estudantes, mas também aos coordenadores e professores, que por sua experiência poderiam auxiliar na caracterização desse perfil. Diante do exposto, percebemos que os estudantes têm ingressado no curso por meio do Prouni, Fies e de bolsas ofertadas pelas instituições, o que permite o acesso de uma população de baixa renda. Ainda em relação a esse perfil, foi mencionado o desempenho dos estudantes, em que as dificuldades apresentadas ao longo da vida acadêmica são atribuídas à classe social e ao seu capital cultural, que aborda o tipo de formação que eles receberam na educação básica, corroborando que a escola contribui para a reprodução das desigualdades entre as classes sociais. (BOURDIEU, 2007a). No entanto, os cursos tentam contornar essas adversidades, pois o desempenho do estudante impacta no Conceito Enade e, conseqüentemente, no CPC da IES. Mais uma vez a tensão entre regulação, qualidade e avaliação se faz presente no cotidiano dos cursos de Direito, em que a preocupação com o desempenho está vinculada diretamente à reputação da IES.

Verificamos que apesar de um discurso de queda de prestígio em virtude da expansão, ele ainda é mantido nos cursos de Direito, pois boa parte dos estudantes escolhe o curso por vocação, que também foi definida como afinidade com o curso, e pela sua inserção no mercado

de trabalho, via concursos públicos, como revelou a categoria *a posteriori*, e valorização profissional. Esses elementos constituem o *ethos* do curso, pois constatamos que a sua escolha está relacionada a um bom posicionamento profissional, o que atrai indivíduos de todas as classes sociais, sobretudo das mais privilegiadas e que desejam perpetuar essa condição.

Respondendo ao objetivo específico que se propunha a “analisar o perfil dos estudantes do curso de Direito, tendo em vista o cenário da expansão na educação superior no País e no DF”, notamos que esse se modificou ao longo dos anos. Grupos oriundos de classes econômicas distintas são encontrados em IES públicas e privadas, principalmente naquelas situadas nas RAs do Plano Piloto. Em outras RAs, o público que frequenta as aulas foi considerado mais homogêneo, sendo constituído por pessoas com baixo poder aquisitivo. Essa diversidade revela que no curso não existe mais uma hegemonia de uma classe econômica, no entanto, a expansão expôs uma série de problemas, entre os quais o questionamento da qualidade do ensino que é ofertado na educação básica e na educação superior.

Quanto à regulação, as subcategorias elencadas estão relacionadas à autorização dos cursos, ao papel da regulação e à fiscalização. De maneira geral, a regulação é questionada, pois não se tem confiança nos atos autorizativos, sobretudo no que diz respeito à autorização de cursos e à falta de uma fiscalização mais rigorosa do MEC. No entanto, a categoria *a posteriori* bônus regulatório, apontada por alguns sujeitos, é percebida nas legislações vigentes, pois cria distinções para aqueles que obtêm conceitos satisfatórios, como aumento de vagas, autorização de cursos, entre outros atos. Contudo, não se sabe até que ponto esse bônus regulatório induz a qualidade, até porque essa categoria não está definida no âmbito da avaliação da educação superior.

O último objetivo específico tinha o intuito de “averiguar o discurso de diversos sujeitos, relacionados ao Sinaes e ao curso de Direito, no que tange à tensão regulação, avaliação e qualidade”. E foi constatado que essas duas categorias se mostram altamente imbricadas e não se tem certeza de como elas podem ser mediadas, almejando a qualidade do ensino e a melhoria dos atos autorizativos. Outro fato que contribui com essa discussão é que as legislações referentes à regulação se mostram contraditórias e excessivas, mudando de acordo com os interesses de governo, tanto que em dezembro de 2017 várias portarias que abordavam o assunto foram publicadas, republicadas e alteradas.

Diante do exposto, concluímos que, no que tange ao objetivo geral da tese, a regulação assumiu um papel de destaque no Sinaes, fazendo com que a avaliação seja um elemento coadjuvante, enfraquecendo o propósito dessas duas categorias no que diz respeito à promoção da qualidade. A forma como o Sinaes se configurou ao longo dos anos colaborou para que a

regulação visasse ao controle da qualidade e fosse operacionalizada de modo a negligenciar o caráter formativo da avaliação. Essa constatação corrobora o que foi mencionado por Yannoulas, Souza e Assis (2009), em relação ao Estado Avaliador que surgiu na América Latina, que visava ao controle de gastos e resultados, no intuito de assegurar mais eficiência e manutenção do controle sobre o que se considera qualidade superior e competitividade.

Diante do exposto, compreendemos o quanto os indicadores são frágeis e não conseguem captar a complexidade do sistema e tampouco a heterogeneidade da educação superior, restringindo-se a uma vigilância da qualidade. No caso do curso de Direito, ainda existem mecanismos que o diferem dos demais cursos, no que diz respeito aos seus atos autorizativos, no entanto, também não há justificativas para essa distinção e nem no que elas têm auxiliado os cursos em termos de qualidade. Em geral, mesmo com as restrições para a abertura de cursos, há uma desconfiança dos sujeitos quanto aos processos de autorização, pois a quantidade de cursos de Direito no DF foi questionada durante as entrevistas, revelando uma preocupação com a qualidade do ensino.

A qualidade proclamada nos cursos de Direito está vinculada diretamente ao atendimento dos critérios estipulados pela regulação. No entanto, essa última não se configura como um subsídio para que se estabeleça um padrão de qualidade na educação superior. A qualidade pautada nos indicadores, fez com que o Enade, e a avaliação externa, de cursos e institucional, se sobressaíssem, pois essas dimensões fomentam a regulação. Nessa crescente, o caráter formativo, preconizado no Sinaes, foi subsumido, pois as avaliações, apesar de serem motivos de preocupação, são deixadas em um segundo plano e a regulação passa a encabeçar todo o processo.

Em virtude da complexidade do tema e dos poucos estudos sobre a avaliação do curso de Direito, conforme revelado na elaboração do estado do conhecimento, compreendemos que esta tese precisa ser divulgada e ter continuidade por meio de estudos complementares. As políticas de avaliação e de regulação estão em constante movimento, revelando que os governos exercem influências nas mudanças que são efetuadas. Desse modo, o curso de Direito é diretamente afetado por essas alterações, assim como os demais cursos de graduação, no entanto, percebemos que ele é tratado de uma maneira distinta, quando se considera as normas referentes à sua regulação. Assim, além da elaboração de artigos a partir dos resultados desta pesquisa, está prevista a continuidade e atualização do estudo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. **Novacap: 60 anos de história candanga**. Brasília: Agência Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2016/09/19/novacap-60-anos-de-historia-candanga/>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, M.T.; AFONSO, A.J. (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 147-170.
- AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012.
- ALMEIDA, R.; KLEIN, S. Reconhecendo os atuais alunos da Universidade de Brasília – configurações de diversidades e assimetrias. In: MARTINS, C. B.; VIEIRA, M. M. (orgs.). **Educação superior e os desafios no novo século: contextos e diálogos Brasil-Portugal**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018. p. 425-464.
- ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.
- ALVES, M. F. **A reconstrução da identidade nacional na Era Vargas: práticas e rituais cívicos e nacionalistas impressos na cultura do grupo escolar José Rangel/Juiz De Fora/Minas Gerais (1930-1945)**. 2010. 139 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- ALVES FILHO, A. Aspectos políticos e administrativos da formação e consolidação do Estado nacional brasileiro (1808-1889). **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Lisboa, v. 8, n. 1, p. 100-110, mar. 2009.
- APOSTOLOVA, B. S. **A criação dos cursos jurídicos no Brasil: tradição e inovação**. 2014. 192 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- ARANHA, M. L. A. **História da Educação**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1996.
- ARAÚJO, J. C. S. Humboldt (1767 – 1835) e a concretização da universidade iluminista. In: ARAÚJO, J. C. S. (org.). **A universidade iluminista (1798 – 1921): de Kant a Max Scheler**. Brasília: Liber Livro, 2011. p. 101-124.
- ASSIS, M. **Memórias póstumas de Brás Cubas**. Obra Completa, Machado de Assis. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1994.
- ASSUNÇÃO, A. V. P.; SANTOS, C. A.; NOGUEIRA, D. X. P. Política de cotas raciais na UnB: um estudo sobre o acesso de negros na universidade durante o período 2004 a 2012. **Revista HISTEDBR**, Campinas, v. 18, n. 1 [75], p. 212-233, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8645867/17732>. Acesso em: 12 dez. 2018.

AZEVEDO, F. **A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

BARREYRO, G. B. De exames, *rankings* e mídia. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BARREYRO, G. B. Do Provão ao SINAES. O processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v. 9, n. 2, p. 37-49, jun. 2004.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos Documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, mar. 2014.

BARROS, A. S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr./jun. 2015.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Revista Educação: temas e problemas**, Évora, v.12, n.13, p. 13-26, 2013.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Especial.

BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39, p. 19-28, jul. 2004.

BASTOS, A. W. **O ensino jurídico no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2000.

BASTOS, P. P. Z. Por que o *impeachment* é um golpe? **Carta Maior**, 15 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Por-que-o-impeachment-e-um-golpe-4/35965>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BERTOLIN, J. C. G. Uma proposta de indicadores de desempenho para a educação superior brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 471-490, set./dez. 2011.

BERTOLIN, J. C. G.; MARCON, T. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira – Das quimeras do provão e do ENADE à realidade do capital cultural dos estudantes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 1, p. 105-122, mar. 2015.

BEZERRA JÚNIOR, A. V. **Análise das provas do exame da OAB e do ENADE dos Cursos de Direito do ano de 2012 à luz da taxonomia dos objetivos educacionais de Benjamin Bloom**. 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

BISINOTO, C.; ALMEIDA, L. S. Qualidade do ensino na educação superior: sentidos sobre a avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 774-803, set./dez. 2017.

BORGES, J. L. G.; CARNIELLI, B. L. Educação e estratificação social no acesso à universidade pública. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 113-139, jan./abr. 2005.

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. **Escritos de educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007a. p. 39-64.

BOURDIEU, P. O capital social – notas provisórias. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. **Escritos de educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007b. p. 65-70.

BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. **Escritos de educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007c. p. 71-80.

BOYER, R. **Teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRAGA, M. M.; PEIXOTO, M. C. L.; BOGUTCHI, T. F. Tendências da demanda pelo ensino superior: estudo de caso da UFMG. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.113, p.129-152, jul. 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 1.803, de 05 de janeiro de 1953. Autoriza o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, n. 6, p. 347-348, 8 jan. 1953.

BRASIL. Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963. Dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, p. 4.289, 10 mai. 1963.

BRASIL. Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CII, n.240, p. 11.385-11.387, 14 dez. 1964.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CVI, n.231, p. 10.369-10.372, 29 nov. 1968.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXII, n. 126, p. 10.093-10.099, 5 jul. 1994a.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1- Edição Extra, Brasília, DF, ano CXXXIII, n 225-A, p. 19.257, 25 nov. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXI, n. 248, p. 27.833-27.841, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXIX, n. 7, p. 1-21, 10 jan. 2001a.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXVIII, n. 135-E, p. 2-4, 13 jul. 2001b.

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**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLI, n. 72, p. 3-4, 15 abr. 2004a.

BRASIL. Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004. Institui a Bolsa-Atleta. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, CXLI, n. 132, p. 1, 12 jul. 2004b.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLII, n. 10, p. 7-8, 14 jan. 2005.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLIX, n. 169, p. 1-2, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1 – Edição Extra, Brasília, DF, ano CLI, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014.

BRASIL. Decreto nº 1.134, de 30 de março de 1853. Dá novos Estatutos aos Cursos Jurídicos do Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1853**: vol. 1 Rio de Janeiro, RJ, p. 92, 1853.

BRASIL. Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854. Dá novos Estatutos aos Cursos Jurídicos. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1854**: vol. 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 169, 1854.

BRASIL. Decreto nº 1.568, de 24 de fevereiro de 1855. Aprova o regulamento complementar dos Estatutos das Faculdades de Direito do Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1855**: vol. 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 166, 1855.

BRASIL. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1879**: vol. 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 196, 1879.

BRASIL. Decreto nº 1.036-A, de 14 de novembro de 1890. Supprime a cadeira de direito ecclesiastico dos cursos juridicos do Recife e São Paulo. **Coleção de Leis do Brasil – 1890**: v. XI, Rio de Janeiro, RJ, p. 3.710, 1890.

BRASIL. Decreto nº 1.232G, de 2 de janeiro de 1891. Cria um conselho de instrução superior no distrito federal. **Imprensa Nacional**: primeiro fascículo, vol.1, Rio de Janeiro, RJ, p.1, 1891a.

BRASIL. Decreto nº 1.232H, de 2 de janeiro de 1891. Approva o regulamento das Instituições de Ensino Juridico, dependentes do Ministerio da Instrucção Publica. Palácio do Governo Provisório, 2 jan. 1891, 3º da República. **Coleção de Leis do Brasil – 1891**: vol. 3: parte 2: Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, p.5, 1891b.

BRASIL. Decreto nº 599, de 17 de outubro de 1891. Concede à Faculdade de Direito da Bahia, na fórmula do art. 420 do Decreto nº 1.232 H de 2 de janeiro deste ano, o título de Faculdade Livre com todos os privilégios e garantias de que gozam as Faculdades federais. **Coleção de Leis do Brasil - 1891**: vol. 2: parte 2: Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, p.511, 1891c.

BRASIL. Decreto nº 639, de 31 de outubro de 1891. Concede à Faculdade Livre de Sciencias Juridicas e Sociaes do Rio de Janeiro e a Faculdade Livre de Direito desta Capital, na fórmula do art. 420 do Decreto nº 1.232 H de 2 de janeiro deste anno, o título de Faculdades Livres, com todos os privilegios e garantias de que gozam as Faculdades federaes. **Coleção de Leis do Brasil - 1891**: vol. 2. parte 2: Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, p. 637, 1891d.

BRASIL. Decreto nº 1.159 de 3 de dezembro de 1892. Approva o codigo das disposições communs às instituições de ensino superior dependentes do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores. **Diário Oficial**: seção1, Rio de Janeiro, RJ, p. 5.189-5.203, dez. 1892.

BRASIL. Decreto nº 1.289, de 21 de fevereiro de 1893. Concede à Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Geraes, na forma do art. 311 do Codigo das disposições communs às instituições de ensino superior, o título de Faculdade Livre, com todos os privilegios e garantias de que gozam as faculdades federaes. **Diário Oficial**: seção1, Rio de Janeiro, RJ, ano XXXII, n. 55, p. 929, 24 fev. 1853.

BRASIL. Decreto nº 3.576, de 25 de janeiro de 1900. Dá instrucções para a constituição do patrimonio e reconhecimento official das Faculdades e Escolas Livres. **Coleção de Leis do Brasil - 1900**: Rio de Janeiro, RJ, p. 206, 1900.

BRASIL. Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901. Approva o Codigo dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundario, dependentes do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores. **Diário Oficial**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, ano XL, n. 21, p. 447-462, 25 jan. 1901.

BRASIL. Decreto nº 4.875, de 6 de julho de 1903. Concede á Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre os privilegios e garantias de que gosam as Faculdades federaes congeneres. **Diário Oficial**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, ano XLII, n. 159, 8 jul. 1903a.

BRASIL. Decreto nº 4.904, de 27 de Julho de 1903. O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, attendendo ás informações prestadas pelo delegado fiscal do Governo sobre os programmas de ensino e o modo por que são executados na Faculdade Livre de Direito do Pará, resolve conceder a este estabelecimento de instrucção, à vista do disposto no art. 361 do Codigo dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundario, aprovado pelo decreto n. 3890, de 1 de janeiro de 1901, os privilegios e garantias de que gosam Faculdades federaes congeneres. **Diário Oficial**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, ano XLII, n. 176, p. 8.519, 29 jul. 1903b.

BRASIL. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundario e o superior na República. **Diário Oficial:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, ano LIV, n. 65, p. 2.977-2.986, 20 mar. 1915.

BRASIL. Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920. Institue a Universidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, ano LIX, n. 210, p.15.115, 10 set. 1920.

BRASIL. Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a diffusão do ensino primario, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundario e o superior e dá outras providencias. **Diário Oficial:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, ano LXIV, n. 79, p. 8.541-8.568, 7. abr. 1925.

BRASIL. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Crêa uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, ano LXIX, n. 277, p. 20.883-20.884, 18 nov. 1930.

BRASIL. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial:** Rio de Janeiro, RJ, p. 5.800, 15 abr. 1931a.

BRASIL. Decreto-lei nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial:** Rio de Janeiro, RJ, p. 5.800, 15 abr. 1931b.

BRASIL. Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial:** Rio de Janeiro, RJ, p. 9.219, 4 jun. 1931c.

BRASIL. Decreto nº 20.179, de 6 de julho de 1931. Dispõe sobre a equiparação de institutos de ensino superior mantidos pelos Governos dos Estados e sobre a inspeção de institutos livres, para os efeitos do reconhecimento oficial dos diplomas por eles expedidos. **Diário Oficial:** Rio de Janeiro, RJ, ano LXX, n. 161, p. 11.186-11.187, 10 jul. 1931d.

BRASIL. Decreto-lei nº 421 de 11 de março de 1938. Regula o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. **Diário Oficial:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 8.990, 12 mai. 1938.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.063, de 20 de janeiro de 1939. Dispõe sobre a transferência de estabelecimentos de ensino da Universidade do Distrito Federal para a Universidade do Brasil. **Diário Oficial:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, n. 19, p. 1.826, 23 jan. 1939.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.076, de 8 de março de 1940. Modifica o Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio de 1938. **Diário Oficial:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 4.241, 8 mar. 1940.

BRASIL. Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. **Diário Oficial:** seção 1, Brasília, DF, ano CXXIII, p. 5.651, 1 abr. 1985.

BRASIL. Decreto nº 93.594, de 19 de novembro de 1986. Susta a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o território nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXIV, n. 223, p. 17.337, 20 nov. 1986.

BRASIL. Decreto nº 98.391, de 16 de novembro de 1989. Dispõe sobre a criação ou reconhecimento de novos cursos jurídicos em nível de graduação. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXVII, n. 217, p. 2.067-2.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, p. 20.545, 10 jul. 1996b.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXV, n. 159, p. 17.991-17.992, 20 ago. 1997.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXVIII, n. 132, p. 2-4, 10 jul. 2001c.

BRASIL. Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLIII, n. 88, p. 6-10, 10 mai. 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.480 de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVIII, n. 93, p. 1-10, 17 mai. 2011.

BRASIL. Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV n. 51, p. 1-13, 15 mar. 2017; republicado em seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 53, p. 1, 17 mar. 2017a.

BRASIL. Decreto nº 9.235 de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, Brasília, DF, ano CLIV, n. 241, p. 2-9 18 dez. 2017b.

BRASIL. Medida provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15.799, 19 de out. de 1994b.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Carta Lei de 4 de dezembro de 1810. Crêa uma Academia Real Militar na Côrte e Cidade do Rio de Janeiro. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1810**, vol.1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891, p. 232. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/doimperio/colecao1.html>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Carta Régia de 29 de novembro de 1819. Crêa no Curso Medico-Cirurgico da Cidade da Bahia a cadeira de pharmacia. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1819**, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1819, p. 81. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/doimperio/colecao1.html>. Acesso em 20 jan. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decisão nº 2, Brazil, em 18 de fevereiro de 1808. Manda crear uma Escola de Cirurgia no Hospital Real da Cidade da Bahia. **Índice das Decisões de 1808**, Rio de Janeiro, 1808.

BRASIL. MEC. Ministério anuncia novo sistema para preencher vagas ociosas. **Notícias**. Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/32581-ministerio-anuncia-novo-sistema-para-preencher-vagas-ociosas>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. MEC. Portaria nº 100, de 06 de fevereiro de 1986. Criar o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior-GERES, com o objetivo de elaborar proposições apresentar medidas legais e administrativas voltadas para reformulação da educação superior brasileira. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXIV, n. 27, p. 2.230, 07 fev. 1986a.

BRASIL. MEC. Portaria nº 170, de 03 de março de 1986. **Diário Oficial**: seção 2, Brasília, DF, ano XXVII, n. 43, p. 1.016, 05 mar. 1986b.

BRASIL. MEC. Portaria nº 1.217, de 13 de maio de 2004. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLI, n. 91, p. 16, 13 mai. 2004.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes, instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15, 7 ago. 2008a.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLV n. 151, p. 13, 8 set. 2008b.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e outras disposições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano CXLVII, n. 249, p. 23-36, 29 dez. 2010.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 11, de 23 de abril de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a adesão de mantenedoras de Instituições de Educação Superior e a emissão de Termo Aditivo ao processo seletivo do Programa Universidade para Todos - Prouni referente ao segundo semestre de 2014, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ano CLI, n. 77, p. 36-37, 24 abr. 2014a.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 20, de 19 de dezembro de 2014. Estabelece os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em Direito ofertados por Instituições de Educação Superior – IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, em trâmite no Ministério da Educação até a publicação desta Portaria Normativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLI, n. 247, p. 11, 22 dez. 2014b.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 24, de 30 de dezembro de 2014. Estabelece o Calendário 2015 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no Sistema e-MEC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLI, n. 253, p.80-82, 31 dez. 2014c.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 21, de 1º de dezembro de 2016. Dispõe sobre o aditamento de atos autorizativos de cursos de graduação ofertados por Instituições de Educação Superior. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIII n. 231, p.17-18, 02 dez. 2016.

BRASIL. MEC. Portaria nº 1.383, de 31 de outubro de 2017. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 210, p. 15-16, 01 nov. 2017a.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 240, p. 23-26, 15 dez. 2017b. Revogada pela Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLV, n. 165, p. 99-102, 27 ago. 2018.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 245, p. 25-29, 22 dez. 2017c. Portaria retificada pelo Diário Oficial da União nº 246, em 26 de dezembro de 2017. Alterada pela Portaria Normativa nº 741, de 02 de agosto de 2018. **Diário Oficial da União** nº 149, 03 ago.2018, seção 1, p.19. Republicada no Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 170, p. 40, 03 set. 2018.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 245, p. 29-33,

22 dez. 2017d. Portaria retificada pelo Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 785, 26 dez. 2017.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 22, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 245, p. 33-35, 22 dez. 2017e. Portaria retificada pelo Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 785, 26 dez. 2017.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 245, p. 35-40, 22 dez. 2017f. Portaria retificada pelo Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 785, 26 dez. 2017. Alterada pela Portaria Normativa nº 742, de 02 de agosto de 2018. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, nº 149, p.21, 03 ago.2018. Republicada no Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 170, p. 44, 03 set. 2018.

BRASIL. MEC. Portaria nº 209, de 07 de março de 2018. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLV, n. 46, p. 17-27, 08 mar. 2018a.

BRASIL. MEC. Portaria nº 328, de 05 de abril de 2018. Dispõe sobre a suspensão do protocolo de pedidos de aumento de vagas e de novos editais de chamamento público para autorização de cursos de graduação em Medicina e institui o Grupo de Trabalho para análise e proposição acerca da reorientação da formação médica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLV, n. 66, p.114, 06 abr. 2018b.

BRASIL. MEC. Portaria nº 501, de 25 de maio de 2018. Estabelece o regulamento do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLV, n. 101, p. 26, 28 mai. 2018c.

BRASIL. MEC. Portaria nº 840, de 24 de agosto de 2018. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLV, n. 165, p. 99, 27 ago. 2018d. Republicada por ter saído, no Diário Oficial da União nº 165, de 27 de agosto de 2018, seção 1, p. 99-102, com incorreção no original.

BRASIL. MEC. **Levantamento de Atos publicados** – Seres, 2018. Brasília: MEC, 2018e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/auditorias/30000-uncategorised/20308-levantamento-de-atos-publicados-seres>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. MEC. SESU. Portaria nº 287 de 10 de dezembro 1992. Institui as Comissões de Especialistas de Ensino com a incumbência de prestar assessoria à Secretaria de Educação Superior – SESu. **Diário Oficial**: seção 1, Brasília, DF, p. 17.165, 14 dez. 1992.

BRASIL. MEC. SERES. Instrução Normativa nº 1, de 23 de fevereiro de 2017. Estabelece os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação

em Direito ofertados por Instituições de Educação Superior – IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, na modalidade presencial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n. 40 p. 17-18, 24 fev. 2017, 2017a.

BRASIL. MEC. SERES. **Nota Técnica nº 13/2017/CGARCES/DIREG/SERES/SERES**. 13 de março de 2017. Sistematiza parâmetros e procedimentos para renovação de reconhecimento de Cursos, nas modalidades presencial e a distância, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo, divulgado por meio do Conceito Preliminar de Curso - CPC 2015, em conformidade com o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006 e suas alterações, e na Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, e suas alterações. 2017b. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=64921-nt-13-2017-seres-pdf&category_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASÍLIA. **Portal do governo de Brasília**. Brasília: a cidade-sonho, Brasília. Disponível em: <http://www.df.gov.br/historia/>. Acesso em: jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

BRESSER-PEREIRA, L. C. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Nação, estado e estado-nação**. Website, São Paulo, p.1-12, 2008. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRZEZINSKI, I. Faculdade de Educação da UnB: da utopia ao projeto real. **Caderno Linhas Críticas**. Um ideário pedagógico à altura do Brasil. Dossiê especial – 30 anos de FE. Brasília, v.4, n. 3-4, p. 31-47, jul.1996/jul. 1997.

CADE. **Aquisição da Estácio pela Kroton é vetada pelo CADE**. Brasília: ASCOM, 28 jul. 2017.

CAMPOS, F. C. S. **Elaboração da prova do Enade no modelo do Banco Nacional de Itens**. 2013. 89f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

CANAN, S. R.; ELOY, V. T. Políticas de avaliação em larga escala: o Enade interfere na gestão dos cursos? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 621-640, set./dez. 2016.

CANDIDO, A. **Literatura e sociedade**: estudos de teoria e história literária. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

CANDIDO, A. **Vários escritos**. 3. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1995.

CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDADDF – 2015, 2016.** Brasília: Codeplan, 2016.

COÊLHO, M. V. F. Educação jurídica de qualidade: garantia constitucional. *In:* COÊLHO, M. V. F.; SOUZA NETO, C. P.; MONTEIRO, V. A.; RABELO, M. L. **OAB Recomenda:** Educação jurídica de qualidade – garantia constitucional. 5.ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 7-17.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 155-174, 1987.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã:** o ensino superior, da colônia à Era Vargas. 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição:** elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

DANTAS, S. T. **Palavras de um professor.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação:** políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DURHAM, E. R. A criação dos centros universitários. *In:* MACEDO, A. R (org.). **O impacto dos centros Universitários no ensino superior brasileiro 1997 – 2007.** Brasília: ANACEU – Qualitas Instituto, 2007, p. 18-23.

DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 153-179, dez. 2010.

ESCOTT, C. M. **Currículos, pedagogia e avaliação em cursos de Enfermagem e de Direito:** influências do discurso regulador geral e do discurso recontextualizador. 2008. 416 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FAGÚNDEZ, P. R. A. O ensino jurídico: realidade e perspectivas. *In:* OAB. **OAB Ensino Jurídico – O futuro da universidade e os cursos de Direito:** novos caminhos para a formação profissional. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2006, p. 65-87.

FASTI, R. **Relatório Parcial:** Produto II do Projeto Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior apresentado ao CNE/UNESCO. São Paulo, 2015.

FÁVERO, M. L. A. Anísio Teixeira e a Universidade do Distrito Federal. **Revista Brasileira de História da Educação**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 161-180, 2008.

FÁVERO, M. L. A. Da cátedra universitária ao departamento: subsídios para discussão. *In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO*, 23, 2000a, Caxambu. **Anais [...]** Caxambu: ANPED, 2000a. p. 1-15.

FÁVERO, M. L. A. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Comped, INEP, 2000b.

FELICETTI, V. L. Qualidade e comprometimento do estudante. *In: FRANCO, M. E. D. P; MOROSINI, M. C. (orgs.). Qualidade na educação superior: dimensões e indicadores*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 172-186.

FELIX, L. M; SANTOS, A. S. S. Demandas profissionais em Direito e avaliação: educação jurídica, competências e sua inserção nas carreiras jurídicas por meio dos exames públicos. *In: BERNARDINO, A. et al. Desafios rumo à educação jurídica de excelência*. Brasília: OAB, Conselho Federal, Comissão Nacional de Ensino Jurídico, 2011. p. 143-160.

FERNANDES, I. R. **Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FERNANDES, I. R.; GRIBOSKI, C. M.; MENEGHEL, S. M. Novos indicadores para a educação superior brasileira: eles são necessários? *In: AVALIES - SIMPÓSIO AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR*, 3, 2017, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2017. p. 1-17.

FERNANDES, I. R.; SOUSA, J. V. A ética da avaliação e a ética da regulação aplicadas à educação superior: em que convergem? *In: SIMPÓSIO DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR*, 3, 2017, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. p. 1-17.

FERNANDES, J. D.; TEIXEIRA, G. A. S.; SILVA, M. G.; FLORÊNCIO, R. M. S.; SILVA, R. M. O.; ROSA, D. O. S. Expansão da educação superior no Brasil: ampliação dos cursos de graduação em Enfermagem. **Revista Latino-Am. Enfermagem** [Internet]. maio-jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rlae/v21n3/pt_0104-1169-rlae-21-03-0670.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

FERRAZ, A. P. C. M.; BELHOT, R. V. Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 17, n. 2, p. 421-431, 2010.

FERREIRA, L. O; BRITTO, N. Os intelectuais no mundo e o mundo dos intelectuais: uma leitura comparada de Pierre Bourdieu e Karl Mannheim. *In: PORTOCARRERO, V. (org.). Filosofia, história e sociologia das ciências I: abordagens contemporâneas* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. p. 133-150. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rnn6q/pdf/portocarrero-9788575414095-07.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, v.18, n.36, p. 455-472, mai./ago. 2012.

FILIZOLA, P. **MEC e OAB assinam acordo para aprimorar cursos de Direito**. Brasília: MEC, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34862>. Acesso em: 18 mai. 2018.

FRAGALE FILHO, R. Brazilian Legal Education: Curricular reform that goes further without going beyond. **German Law Journal**, v. 10, n. 7, p. 751-766, 2009.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber, 2008.

GARCIA, F. A. C.; JESUS, G. R. Uma avaliação do sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 26, n. 61, p. 146-165, 2015.

GELLER, R. H. Apresentação. *In*: GELLER, R. H.; CAVALCANTE JÚNIOR, O.; MELO FILHO, A. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. 4. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2012. p. 9-14.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, C. A. **Darcy Ribeiro**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores).

GOMES, L. V. S. **Medidas cautelares de redução de vagas aplicadas aos cursos de Direito**: um estudo à luz do sistema normativo. 2012. 256 f. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Centro Universitário de Anápolis, Brasília/Anápolis, 2012.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. Poder Judiciário de Santa Catarina. Conselho da Magistratura. Edital de Publicação de Acórdãos. Processo Administrativo n. 2009.900068-1. **Diário da Justiça Eletrônico Digital**: Santa Catarina, ano 4, n. 809, p. 8, 12 nov. 2009.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRIBOSKI, C. M. O Enade como indutor da qualidade da educação superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 178-195, set./dez. 2012.

GUIMARÃES, I. S. **Metodologia do ensino jurídico**: Aproximação ao método e à formação do conhecimento jurídico. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

GUMBOWSKY, A. Os impactos e mudanças promovidos pela avaliação institucional no ensino de graduação das instituições de ensino superior fundacionais municipais catarinenses sob influência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 358-372, jul. 2017.

HARNECKER, M. **Os conceitos elementais do materialismo histórico**. [S.l]: s.n, 1973.

HIRONAKA, G. M. F. N. Ensino Jurídico e OAB: a questão posta em debate. *In*: SELES, A. S.; PINTO, R.C.; PINTO, R.C. **O ensino jurídico e a produção de teses e dissertações**, São Paulo: Edgard Blucher, 2008. p. 37-50.

HIRONAKA, G. M. F. N. O ensino do direito: dos primórdios à expansão pelo setor privado. **Anuário ABEDI**, Florianópolis: Fundação Boiteux, ano 3, n. 3, p.23-38, 2005.

HORA. P. M. Avaliação do ensino jurídico no Brasil: análise dos cursos premiados pelo Selo de Qualidade OAB Recomenda em 2016. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 25, 2017, Brasília. **Anais [...]** Brasília: Universidade de Brasília, 2017, p. 1-18.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015**, Síntese de Indicadores. Brasília: IBGE, 2015.

INEP. **Censo da educação superior 2002**. Brasília: INEP, 2003

INEP. Avaliação externa de instituições de educação superior. Diretrizes e instrumento. Brasília: INEP, 2006.

INEP. **Censo da educação superior 2010**. Brasília: INEP, 2011.

INEP. **Censo da educação superior 2014**: Glossário – Diretoria de Estatísticas Educacionais – Módulo curso. Brasília: INEP, 2015.

INEP. **Censo da educação superior 2016**. Brasília: INEP, 2017a.

INEP. **Censo da educação superior 2017**. Brasília: INEP, 2018a.

INEP. **Censo da educação superior 2017. Módulo docente**. Brasília: INEP, 2017b.

INEP. **Edital nº 40, de 19 de junho de 2018**. Brasília: INEP, 2018b.

INEP. **Edital nº 72, de 22 de agosto de 2018 chamada pública de seleção de docentes da educação superior para ingresso no banco de avaliadores do Sinaes (BASIS)**. Brasília: INEP, 2018c.

INEP. **Instrumento de avaliação de cursos de graduação** – presencial e a distância. Autorização. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Brasília: INEP, 2017c.

INEP. **Nota Técnica nº 3/2017/CGCQES/DAES**. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso 2015. Brasília: INEP, 2017d.

INEP. **Nota Técnica nº 18/2018/CGCQES/DAES**. Metodologia do Cálculo do Conceito Preliminar de Curso 2016. Brasília: INEP, 2018d.

INEP. Portaria nº 515, de 14 de junho de 2018. Define os Indicadores de Qualidade da Educação Superior referentes ao ano de 2017, estabelece os aspectos gerais de cálculo, procedimentos de manifestação das Instituições de Educação Superior sobre os insumos de cálculo e divulgação de resultados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 19, 15 jun. 2018e.

INEP. **Questionário do estudante 2017**. Brasília: INEP, 2017e.

INEP. **Relatório Síntese de Área – Direito – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes 2015**. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Brasília: INEP, 2016a.

INEP. **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília: INEP, 2016b.

INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 5. ed. Brasília: INEP, 2009.

ISERHARD, A.M. Exame de Ordem e inserção profissional. *In*: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, OAB. **OAB Ensino Jurídico: formação jurídica e inserção profissional**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2003. p.79-84.

JANUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro 36, p. 51-72, Jan./Fev. 2002.

JESUS, G. R. Avaliação e qualidade nas licenciaturas: impactos na educação básica. *In*: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (org.). **Universidade e educação básica - políticas e articulações possíveis**. Brasília: Líber Livro, 2012. p. 171-176.

KOSÍK, K. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRAHE, E. D.; WIELEWICKI, H. G. Qualidade na gestão de estudantes. *In*: FRANCO, M. E. D. P; MOROSINI, M. C. (orgs.). **Qualidade na educação superior: dimensões e indicadores**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011, p. 266-276.

KROTON. **Histórico**. Belo Horizonte, 20 mar. 2015. Disponível em: <http://www.kroton.com.br/> Acesso em: 20 nov. 2018.

KUENZER, A. Z. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. *In*: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 55-75.

LAPERUTA, P. H.; MACIEL, C. E. Acesso e conclusão nos cursos de graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – 1996 a 2014: políticas de educação superior no século XX. *In*: SOUSA, J. V.; BOTELHO, A. F.; GRIBOSKI, C. M. **Acesso e permanência: na expansão da educação superior**. Anápolis: UEG, 2018, p. 378-393.

LEITE, D. B. C. Avaliação da educação superior. *In*: MOROSINI, M. C. (org). **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário**, v. 2. Brasília: INEP/MEC, 2006. p. 459-506.

LINS, L. M.; SALERNO, M. S.; ARAÚJO, B. C.; GOMES, L. A. V.; NASCIMENTO, P. A. M. M.; TOLEDO, D. Escassez de engenheiros no Brasil? Uma proposta de sistematização do debate. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 98, p. 43-67, mar. 2014.

LEHER, R. Reforma não muda a universidade pública. **Folha dirigida**, Rio de Janeiro, 28 dez. 2004. Disponível em: http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/reforma_ao_muda_univ_pub.htm. Acesso em: 14 jan. 2018.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. São Paulo: EPU, 2013.

MACIEL, C. E.; LIMA, E. G. S.; GIMENEZ, F. V. Políticas e permanência para estudantes na educação superior. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.32, n. 3, p. 645-929, 2016.

MAGGIE, Y. Políticas de cotas e o vestibular da UnB ou a marca que cria sociedades divididas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 286-291, jan./jun. 2005.

MAINARDES, E. W.; DESCHAMPS, M.; CARVALHO, M. J. S. D. Fatores de atratividade de estudantes em cursos de graduação em Administração. **Revista eletrônica de Administração**, Porto Alegre. v. 14, n. 3, p. 727-750, abr. 2008.

MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da Antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 181-214, jan./jun. 2005.

MAROY, C. Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d’enseignement en Europe? **Sociologie et sociétés**, Montreal, v. 40, n. 1, p. 31-55, 2008.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, São Paulo, v. 17, suplemento 3, p. 04-06, 2002.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.30, n.106, p.15-35, abr. 2009.

MARTINS, C. B. O ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 102, p. 157-186, nov. 1997.

MARTINS, R. C. R. Novos encontros, novas sínteses. In: XIMENES, D. A. (org). **Avaliação e regulação da educação superior: experiências e desafios**. Brasília: Funadesp, 2005. p. 41-66.

MARX, K. **Para a crítica à economia política** [e outros escritos]. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os economistas).

MARX, K. **A Miséria da filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

MARX, K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MELO FILHO, A.; MARQUES JÚNIOR, W. P. Novos caminhos para o ensino jurídico brasileiro. In: PEREIRA, A. P. **A docência jurídica no contexto do ensino superior na**

contemporaneidade. Brasília: OAB, Conselho Federal, Comissão Nacional de Ensino Jurídico, 2009, p. 73-94.

MENEGHEL, S. M.; ROBL., F.; SILVA, T. T. F. A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, 2006.

MILANI, S. Humboldt e o idealismo da época. **Linha D'Água**, São Paulo, v. 21, p. 33-46, 2008.

MIRANDA, J. M.; LEAL, E. A.; GAMA, M. A. F.; MIRANDA, A. B. Enade: os estudantes estão motivados a fazê-lo? **REPeC**, Brasília, v. 13, n. 1, art. 1, p. 6-22, jan./mar. 2019.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B.; LEITE, D.; FRANCO, M. E. D. P.; CUNHA; M. I.; ISAIA, S. M. A. A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, p. 13-37, jan./mar. 2016.

MOROSINI, M. C.; GRIBOSKI, C. M. Internacionalização e concluintes da graduação no Brasil: perfil demográfico e as políticas democratizantes. *In*: SOUSA, J. V.; BOTELHO, A. F.; GRIBOSKI, C. M. **Acesso e permanência**: na expansão da educação superior. Anápolis: UEG, 2018, p. 238-251.

MOTA, I. S.; BRITO, M. Presença do bacharel em direito e da linguagem jurídica nas obras memórias póstumas de Brás Cubas e Dom Casmurro e sua influência no contexto das narrativas. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITO E LITERATURA, 2, 2013, Passo Fundo. **Anais [...]** Passo Fundo: Editora: Kathársis, Centro de estudos em Direito e Literatura da IMED, 2014, p. 370-378.

MOTT, M. L. B.; DUARTE, I. G.; GOMES, M. T. Montando um quebra cabeça: a Coleção Universidade de São Paulo do Arquivo do Estado de São Paulo. **Cadernos de História da Ciência**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 37-72, 2007.

MOTTA, R. P. S. **As universidades e o regime militar**: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MOTTA, R. P. S. Modernizando a repressão: a Usaid e a polícia brasileira. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 30, n. 59, p. 235-262, jun. 2010.

MURICY, M. O ensino jurídico fundamental e as práticas de seleção para o mercado profissional. *In*: OAB. **OAB Ensino Jurídico**: formação jurídica e inserção profissional. Brasília, DF: OAB, Conselho Federal, 2003, p.231-242.

NADER, P. O ensino jurídico e o perfil dos concursos públicos. *In*: OAB. **OAB Ensino Jurídico**: formação jurídica e inserção profissional. Brasília, DF: OAB, Conselho Federal, 2003, p. 95-100.

NEAVE, G. **Educación superior**: historia y política. Barcelona: Gedisa, 2001.

NETTO, J. P. Elementos para uma leitura crítica do manifesto comunista. Prólogo. *In*: MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

- NISKIER, A. **Educação brasileira: 500 anos de história: 1500-2000**. São Paulo: Melhoramentos, 1989.
- NOGUEIRA, J. F. F. **Reforma da educação superior no governo Lula: debate sobre ampliação e democratização do acesso**. 2008. 197 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- OAB. CONSELHO FEDERAL. Edital de abertura. XVII Exame de Ordem Unificado. Disponível em: <http://oab.fgv.br/NovoSec.aspx?key=bKfcdOn6HAg=&codSec=5130> Acesso em 20 jan. 2019.
- OLIVEIRA, A. R. M. Qualidade e cursos de excelência. In: FRANCO, M. E. D. P; MOROSINI, M. C. (orgs.). **Qualidade na educação superior: dimensões e indicadores**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 202-220.
- OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, out. 2005. Especial.
- OLIVEIRA, L. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em direito. In: OLIVEIRA, L. **Sua excelência o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, n.p.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- OPUSZKA, P. R; FRÁGUAS. S. Elementos da teoria keynesiana para uma reflexão sobre a intervenção jurídica estatal. **Revista de direito econômico e socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 465-485, jul./dez. 2012.
- OTRANTO, C. R. A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, J. R.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (org.). **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. v.1. Campinas: Alínea, 2006, p. 43-58.
- PAIM, A. Por uma universidade no Rio de Janeiro. In: SCHWARTZMAN, S. (org.). **Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 1982, p. 17-96.
- PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012.
- PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.
- PERONI, V. M. V. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. **Revista SIMPE**, Porto Alegre, p. 11-33, 2007.
- PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 887-896, set./dez. 2008.

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009.

POLIDORI, M. M. Qualidade e avaliação institucional. *In*: FRANCO, M. E. D. P; MOROSINI, M. C. (orgs.). **Qualidade na educação superior: dimensões e indicadores**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011, p. 561-577.

QUEIROZ, K. C. A. L. **Reconhecimento de cursos de graduação em instituições privadas no marco do Sinaes: avaliação, regulação e acomodação**. 2014. 314 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RABELO, M. L. Nota técnica: metodologia de cálculo do indicador do selo de qualidade da OAB 6a edição. *In*: OAB – CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda: instrumento em defesa da educação jurídica brasileira / organizador: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**. 6. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019, p. 23-39.

REIS, I. Limites e oportunidades da pesquisa em Direito no Brasil: o papel da pós-graduação stricto sensu. *In*: CONGRESSO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DO DIREITO - ABEDi, 8, 2015, Brasília. **Anais [...]** Brasília: Associação Brasileira de Ensino do Direito - Abedi, v. 01, 2014, p. 65-71.

REVERCHON, A. Gérard Destanne de Bernis. **Le Monde**, France, 8 jan. 2011. Disponível em: http://www.lemonde.fr/disparitions/article/2011/01/08/gerard-destanne-de-bernis_1462864_3382.html. Acesso em: 10 nov. 2017.

RIBEIRO, D. **Universidade de Brasília**. Brasília: Ministério Educação e Cultura, 1962.

RIBEIRO, M. L. **História da Educação Brasileira: a organização escolar**. 21 ed. Campinas: Autores Associados, 2010.

RISTOFF, D. I. A avaliação e os cursos de Direito. *In*: BERNARDINO A. *et al.* **Desafios rumo à educação jurídica de excelência**. Brasília: OAB, Conselho Federal, Comissão Nacional de Ensino Jurídico, 2011, p. 161-174.

RISTOFF, D. I. Democratização do campus: impacto dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 9, p. 1-68, jan./jun. 2016

RISTOFF, D. I. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014.

RODRIGUES, H. W. **O ensino jurídico de graduação no Brasil contemporâneo: análises e perspectivas a partir a proposta alternativa de Roberto Lyra Filho**. 1987. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, 1987.

ROMANELLI, G. O significado da educação superior para duas gerações de famílias de camadas médias. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 76, n. 184, p. 445-476, set./dez. 1995.

- ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil 1930-73**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- ROSSATO, R. **Universidade**: nove séculos de história. 2. ed. Passo Fundo: Edupf, 2005.
- ROTHEN, J. C. A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v.8, n. 17, p. 143-160, mai./ago. 2008.
- ROTHEN, J. C. Ponto e contraponto na Avaliação Institucional: Análise dos documentos de implantação do Sinaes. *In*: SILVA JÚNIOR, J. R.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (org.). **Reforma Universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, 2006, p. 107-124.
- ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: "provão II" ou a reedição de velhas práticas? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011.
- SALGADO, R. D. C.; SIQUEIRA, S. S.; SALGADO, T. C. Qualidade de vida do estudante trabalhador: uma amostra dos discentes de cursos superiores do Instituto Federal do Piauí - Campus Floriano. **Revista Somma**, Teresina, v. 2, n. 2, p. 35-46, jul./dez. 2016.
- SALMERON, R. A. **A universidade interrompida**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- SAMPAIO, H. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec, FAPESP, 2000.
- SANCHES. R. C. F. **Avaliação institucional**. Curitiba: IESDE, Brasil S.A., 2009.
- SANTOS, W. R. **Instrumentos do INEP/MEC para avaliação externa dos cursos graduação em Direito**: trajetória de 1996 a 2012. 2014. 65 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação) – Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2014.
- SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, Catalão, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez. 2010.
- SCHWARTZMAN, S. A força do novo: por uma sociologia dos conhecimentos modernos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 47-66, out. 1987.
- SGUISSARDI, V. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 1.021-1.056, out. 2006
- SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015.
- SILVA, A. F. **Avaliação institucional da educação superior no Brasil contemporâneo**: uma análise da legalidade dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação em Direito. 2011. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- SILVA, A. F. O Conselho Nacional de Educação e as políticas de privatização da educação superior no governo de FHC. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 75-98, jan./jun. 2005.

SILVA, M. V. C.; FERRAZ, R. R. N. Utilização do Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) como ferramenta de avaliação do desempenho de alunos do curso de Administração de empresas de uma instituição de ensino superior paulistana. *In: SINGEP – SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE*, 5, 2016. São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Uninove. 2016. p. 1-10.

SILVA, T. T. F. **Configurações da ação do Estado na educação superior:** processo de regulação e avaliação institucional no Brasil (1853- 2004). 2007. Tese 263 f. (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SOARES, M. N. T., HORA P. M., CASEIRO, L. O Banco Nacional de Itens do Enade: iniciativa para democratização e avanços nos processos da avaliação da educação superior. *In: AVALIES - SIMPÓSIO AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR*, 2, 2016. Porto Alegre. **Anais [...]** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2016. p. 1-15.

SOUSA, I. A. **Avaliação de cursos jurídicos no Brasil:** estudo de dois casos no Maranhão. 2017. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

SOUSA, J. V. Autoavaliação institucional na política do Sinaes: concepção, desafios e possibilidades de avanços. **Revista Examen**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 77-99, jan./jun. 2018.

SOUSA, J. V. Vagas ociosas na educação superior brasileira no período 2003-2010: novas variáveis em jogo? **Tópicos Educacionais**, Recife, v.19, n.1, p. 97-124, jan./jun. 2013a.

SOUSA, J. V. **Educação superior no Distrito Federal:** Consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo. Brasília: Faculdade de Educação / Universidade de Brasília, Líber Livro, 2013b.

SOUSA, J. V. **O ensino superior privado no Distrito Federal:** uma análise de sua recente expansão: 1995-2001. 2003. 293 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SOUSA, J. V. SEIFFERT, O. M. L. B.; FERNANDES, I. R. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 19-47, out./dez. 2016.

SOUSA JÚNIOR, J. G. Da universidade necessária à universidade emancipatória Balanço da gestão de um sonho. *In: SOUSA JÚNIOR, J. G. (org.). Da universidade necessária à universidade emancipatória*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012, p.7-80.

STADTLOBER, C. S.; MOROSINI, M. C. Qualidade e egressos. *In: FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. C. (orgs.). Qualidade na educação superior: dimensões e indicadores. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011, p.148-171.*

STIVANIN, N. F.; RIBEIRO, G. M.; FELDKERCHER, N.; SOUZA, H. B. M. Docência na educação superior: a relação entre ensino e pesquisa e qualidade do ensino de graduação sob o prisma dos docentes iniciantes. *In: LEITE, D.; FERNANDES C. B. Qualidade da educação*

superior: avaliação e implicações para o futuro da universidade. Porto alegre: EDIPUCRS, 2012, p. 551-558.

TAVARES, M. G. M.; MENEGHEL S. M.; PEIXOTO, A. L. V. A.; PRADO A. P.; GRIBOSKI, C. M.; ROBL, F.; BARREYRO, G. B.; FERNANDES, I. R.; ROTHEN, J. C.; SOUSA, J. V.; BORTOLIN, L; OLIVEIRA, M. A. A.; SEIFFERT, O. M. L. B.; ABENSUR, P. L. D.; CAVACHIA, R. C. A relação expansão-avaliação da educação superior no período pós-LDB/1996. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 8, n. 1, p. 92-105, 2014.

TEIXEIRA, A. S. **Ensino superior no Brasil:** análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TEIXEIRA, A. S. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 86, p. 59-79, abr./jun. 1962.

TEIXEIRA JUNIOR, P. R. **Os efeitos do Sinaes no curso de Administração.** 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2015.

TEIXEIRA JUNIOR, P. R.; RIOS, M. P. G. Dez anos de Sinaes: um mapeamento de teses e dissertações defendidas no período 2004 - 2014. **Avaliação**, Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 793-816, dez. 2017.

TRIGUEIRO, D. O problema dos excedentes e a reforma universitária. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 107, p. 163-168, jul./set. 1967.

TROTTA, W. O pensamento político de Hegel à luz de sua filosofia do direito. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 9-31, fev. 2009.

VAL, M. E.; HOPSTEIN, G. O ensino superior em Direito no Brasil: cenários, perspectivas e principais desafios. **Aprender - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação**, Vitória da Conquista, ano VII, n. 12, p. 167-184, 2009.

VENÂNCIO FILHO, A. **Das arcadas ao bacharelismo:** 150 anos de ensino jurídico no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VERHINE, R. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

VIEIRA, R. L. B.; FREITAS, K. S. O Sinaes na universidade pública estadual: análise do processo de construção da avaliação interna na Universidade do Estado da Bahia (UNEB). **Ensaio: Avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 443-464, jul./set. 2010.

WEBER, S. A Pós-Graduação e a melhoria da Educação Básica: retomando um antigo debate. *In:* CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (orgs.). **Universidade e educação básica:** políticas e articulações possíveis. Brasília: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Líber, 2012, p. 267-282.

YANNOULAS, S. C.; SOUZA, C. R. F.; ASSIS, S. G. Políticas educacionais e o Estado Avaliador: uma relação conflitante. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 15, p. 55-67, jul.-dez./2009

ZANDAVALLI, C. B. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 285-438, jul. 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Categorização de teses e dissertações cujos resumos abordam o Sinaes (Brasil: 2015 a 2017)

Ano	Nível	Título	Autor (a)	Orientador (a)	IES	Código
2015	Mestre	Implicações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) na qualidade dos cursos de graduação de uma instituição privada.	Cristiane Otilia Colossi	Elizeth Gonzaga dos Santos Lima	Unemat	D1
2015	Mestre	Um modelo de avaliação interna para a melhoria de processos pedagógicos e administrativos: aplicação em uma faculdade de tecnologia.	Renata de Castro Marcondes de Freitas	José Celso Freire Júnior	Unesp	D2
2015	Mestre	Fazendo o Enade: concepções e usos da avaliação por coordenadores de cursos de graduação na Universidade Federal do Ceará.	Pablo Rodrigo da Silva	Alcides Fernando Gussi	UFC	D3
2015	Mestre	Análise das influências do Sinaes na prática docente universitária.	Leandro Gonçalves Martins	Paulo Ângelo Lorandi	Unisantos	D4
2015	Mestre	Atuação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.	Mariângela do Amaral Saboya	Maria do Socorro de Sousa Rodrigues	UFC	D5
2015	Mestre	A articulação entre a autoavaliação e os processos de planejamento em instituições de ensino superior no Estado do Rio Grande do Sul.	Giovana Fernanda Justino Bruschi	Alam de Oliveira Casartelli	Unisinos	D6
2015	Mestre	Desempenho no Enade e sua relação com a avaliação docente pelo discente.	Maria Elisabeth Pereira Kraemer	Miguel Angel Verdinelli	Univali	D7
2015	Mestre	Avaliação institucional interna no âmbito do Sinaes.	Ana Carolina de Aguiar Moreira Oliveira	Lígia Silva Leite	Fundação Cesgranrio	D8
2015	Mestre	Enade: efeitos de sentido nos discursos de coordenadores de cursos de graduação na área da saúde.	Táise Feldmann	Osmar de Souza	FURB	D9
2015	Mestre	A avaliação institucional e a definição de políticas institucionais na UFSC.	Rafael dos Santos Pereira	Renato Cislighi	UFSC	D10
2015	Mestre	A ética no processo de regulação e avaliação da educação superior.	Elisabeth Feitosa da Silva	Remi Klein	Faculdades EST	D11
2015	Mestre	Responsabilidade social universitária: um estudo sobre seu significado para os representantes dos grupos de interesse de uma universidade.	Carla de Cássia Nardelli Vieira	Ana Regina dos Santos Parisotto	FURB	D12
2015	Mestre	Proposta de integração e disponibilização de informações do censo da educação superior e do Sinaes no painel da avaliação dos cursos superiores.	Simone Campos Lima	Alexandre Moraes Ramos	UFSC	D13

2015	Mestre	Avaliação institucional externa e a gestão em Instituições de Educação Superior: um estudo de caso na Faculdade de Tecnologia Senac São Miguel do Oeste/SC.	Adilson José de Almeida	Cenio Back Weyh	URI	D14
2015	Mestre	Indicadores de desempenho para instituições de ensino superior – uma proposta adaptada aos eixos do Sinaes.	Gilseli Aparecida Molozzi	Carlos Eduardo Carvalho	Unoesc	D15
2015	Mestre	A autoavaliação no âmbito da educação superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco.	Wilma dos Santos Ferreira	Edson Francisco de Andrade	UFPE	D16
2015	Mestre	Aspectos avaliativos que compõem os indicadores de qualidade da educação superior: uma análise comparativa com foco no corpo discente da Unipampa.	Kalú Soraia Schwaab	Paulo Sérgio Ceretta	UFSM	D17
2015	Mestre	Um instrumento de avaliação docente para a Universidade de Brasília: uma construção nos moldes do Sinaes.	Amanda Guedes Andrade Bedritchuk	Girlene Ribeiro de Jesus	UnB	D18
2015	Mestre	Proposta metodológica para análise dos resultados de avaliações dos cursos de graduação.	Alessandra Maria Sudan	Mauro Rocha Cortês	UFSCar	D19
2015	Mestre	Os efeitos do Sinaes no curso de Administração.	Paulo Roberto Teixeira Junior	Mônica Piccione Gomes Rios	PUC – Campinas	D20
2015	Mestre	Os parâmetros de avaliação do Sinaes na percepção dos estudantes do curso de graduação em Administração.	Ana Paula Guimarães	Rogério da Silva Nunes	UFSC	D21
2015	Doutor	Meta-avaliação: uma década do processo de avaliação institucional do Sinaes.	Rodrigo Serpa Pinto	Pedro Antônio de Melo	UFSC	T1
2015	Doutor	A avaliação da educação superior e o regime de colaboração no contexto das instituições públicas estaduais: a experiência da Universidade Estadual do Paraná.	Edmar Bonfim de Oliveira	Mário Luiz Neves de Azevedo	UEM	T2
2015	Doutor	Avaliação e acreditação no desenvolvimento da educação superior no Brasil.	Roberta Muriel Cardoso Rocha	José Dias Sobrinho	Uniso	T3
2015	Doutor	Entre o explícito e o latente: revelações do Parfor e do Sinaes sobre a qualidade dos cursos de Pedagogia.	Valdinei Costa Souza	José Vieira de Sousa	UnB	T4
2015	Doutor	Políticas públicas de avaliação: impacto e (re)configuração da educação superior brasileira (2004-2014).	Ivanete da Rosa Silva de Oliveira	Zacarias Jaegger Gama	UERJ	T5
2015	Doutor	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: sistema de avaliação ou exame de desempenho?	Leo Lynce Valle de Lacerda	Cássia Ferri	Univali	T6
2015	Doutor	Avaliação institucional no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).	Assis Leão da Silva	Alfredo Macedo Gomes	UFPE	T7
2015	Doutor	Política do Sinaes: significados e efeitos em IES privadas de Minas Gerais.	Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues	José Vieira de Sousa	UnB	T8

2015	Doutor	A avaliação <i>in loco</i> de cursos superiores brasileiros no contexto do Sinaes: análise das percepções dos avaliadores externos.	Marcelo Salmeron Figueredo	Lauro Francisco Mattei	UFSC	T9
2015	Doutor	A organização pedagógica nos cursos da área da saúde e seus reflexos no processo formativo – uma análise a partir da avaliação.	Suzana Schwerz Funghetto	Margô Gomes de Oliveira Karnikowski	UnB	T10
2016	Mestre	Avaliação da educação superior: estudo dos sistemas no Brasil e na Colômbia.	Jacqueline Forero Castillo	Robert Evan Verhine	UFBA	D22
2016	Mestre	O acompanhamento de egressos da educação superior como critério de avaliação institucional do Sinaes: um estudo exploratório.	Viviane Lorena Buttros	Célia Maria Haas	Unicid	D23
2016	Mestre	A autoavaliação e gestão institucional na visão da Comissão Própria de Avaliação de IES privadas.	Kelli Savi da Silva	Antônio Serafim Pereira	Unesc	D24
2016	Mestre	Avaliação da educação superior em duas instituições federais de ensino público de Porto Velho/RO: um estudo exploratório (2008-2013).	Elizangélica Fernandes da Silva	Fabrcio Moraes de Almeida	UNIR	D25
2016	Mestre	O Procurador Educacional Institucional (PI) no contexto da regulação da educação superior brasileira: à luz dos fundamentos e da experiência.	Rosely Ribeiro da Costa	Neide Pena Cária	Univas	D26
2016	Mestre	Interfaces entre avaliação institucional e gestão de instituições de ensino superior: um estudo a partir do Sinaes.	Felipe Barbosa Ferronato	Neide Pena Cária	Univas	D27
2016	Mestre	Concepções de qualidade na educação superior: interseção entre os instrumentos de avaliação do Mercosul e do Brasil.	Mary Ane de Souza	Giselle Cristina Martins Real	UFGD	D28
2016	Mestre	A qualidade no Programa Universidade Para Todos (Prouni) segundo os resultados de avaliação de cursos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).	Camila Yuri Santana Ikuta	Gladys Beatriz Barreyro	USP	D29
2016	Mestre	O homogêneo no heterogêneo: o Sinaes e as dinâmicas da gestão na educação superior privada.	Ana Luiza Fernandes Mendes	Ranilce Guimarães-Iosif	UCB	D30
2016	Mestre	A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática.	Lukelly Fernanda Amaral Gonçalves	José Vieira de Sousa	UnB	D31
2016	Mestre	Indicadores de avaliação do ensino superior: entre as expectativas e as ilusões.	Jose Luiz da Silva Valente	Ricardo Spíndola Mariz	UCB	D32
2016	Mestre	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e gestão do conhecimento: diferencial competitivo de uma instituição de ensino superior.	Maria Albertina Ferreira do Nascimento	Flavio Bortolozzi	Unicesumar	D33
2016	Mestre	Extensão universitária na UFSM: propostas para elaboração de um instrumento de avaliação.	Eron da Silva Domingues	Alberto Souza Schmidt	UFSM	D34
2016	Mestre	A qualidade da educação superior nos instrumentos normativos sobre o Sinaes.	Tatiana de Souza Figueiredo Marchesi	Acir Mário Karwoski	UFTM	D35

2016	Mestre	O Sinaes e os coordenadores de cursos de Administração do setor privado: implicações de uma política de avaliação.	Roberto Araújo da Silva	Maria Angélica Rodrigues Martins	Unisantos	D36
2016	Mestre	Avaliação institucional no ensino superior: os desdobramentos de uma experiência avaliativa.	Fabiana Bergamin	Mere Abramowicz	PUC – São Paulo	D37
2016	Mestre	Infraestrutura dos polos de apoio presencial no Sinaes: a percepção dos alunos de graduação à distância.	Marcus Danilo de Paula Stander	Célia Maria Haas	Unicid	D38
2016	Mestre	Avaliação do ensino superior: uma análise comparativa entre o sistema de avaliação brasileiro e um sistema internacional de acreditação.	Guilherme Felipe Kalnin	Mário César Barreto Moraes	UFSC	D39
2016	Mestre	Análise das provas do exame da OAB e do Enade dos cursos de Direito do ano de 2012 à luz da taxonomia dos objetivos educacionais de Benjamin Bloom.	Antônio Valdenísio Bezerra Junior	Raimundo Hélio Leite	UFC	D40
2016	Mestre	Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília.	June Alves de Arruda	Tatiane Paschoal	UnB	D41
2016	Mestre	Análise da relação entre os atributos da coordenação de curso e o desempenho dos estudantes de Ciências Contábeis.	Brenda Cristina de Oliveira Rodrigues	Gilberto José Miranda	UFU	D42
2016	Mestre	Programa de acompanhamento de estudante egresso da Universidade Federal do Espírito Santo: diagnóstico e proposta de melhorias em seus instrumentos.	Ramony Ramos	Maria Auxiliadora de Carvalho Corassa	Ufes	D43
2016	Mestre	Os efeitos do Sinaes no curso de Turismo da PUC-campinas: percepção dos gestores, professores e egressos.	Marina Piason Breglio Pontes	Mônica Piccione Gomes Rios	PUC–Campinas	D44
2016	Mestre	Avaliação das instituições de ensino superior: Enade dos cursos de Ciências Contábeis.	José Marcos do Prado	Maria Helena Cirme de Toledo	Unifae	D45
2016	Mestre	O Enade em foco: uma análise das questões discursivas do componente Formação Geral.	Cintya Cardoso de Oliveira Brito Gomes	Eliana Vianna Brito Kozma	Unitau	D46
2016	Mestre	Repercussão dos resultados da autoavaliação institucional na gestão da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab.	Maria do Socorro Maia Silva	Maria Elias Soares	UFC	D47
2016	Mestre	Avaliação institucional numa universidade <i>multicampi</i> : diálogos, tensões e interfaces com o planejamento.	Rafael Martins Sais	Maria Isabel da Cunha	Unisinos	D48
2016	Doutor	A política de avaliação da qualidade da educação superior no Brasil	Alexandre Godoy Dotta	Maria Lourdes Gisi	PUC/ Paraná	T11
2016	Doutor	As políticas públicas de avaliação do ensino superior e o trabalho docente no centro de educação da Universidade Federal do Espírito Santo: Sinais da ditadura ou a ditadura do Sinaes.	Claudenice Maria Vêras Nascimento	Ivone Martins de Oliveira	Ufes	T12
2016	Doutor	Gestão em instituições de educação superior.	Lourdes Alves	Sílvio Serafim da Luz Filho	UFSC	T13

2016	Doutor	Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi.	Arlete de Freitas Botelho	José Vieira de Sousa	UnB	T14
2016	Doutor	A avaliação institucional na Universidade Federal do Tocantins (2004 - 2010).	Francisco Gonçalves Filho	Vera Lúcia Jacob Chaves	UFPA	T15
2016	Doutor	O processo de avaliação institucional externa à luz de uma perspectiva ética: um estudo de caso.	Hélio José dos Santos Souza	Sebastião de Souza Lemes	Unesp	T16
2016	Doutor	Uma análise sobre o sistema de avaliação de cursos superiores de Publicidade e Propaganda no Brasil.	Juarez Monteiro de Rezende	Cleiton de Oliveira	Unimep	T17
2016	Doutor	O Sinaes, o Enade e a formação geral dos estudantes da educação superior: um estudo de intervenção.	Solange Munhoz Arroto	Márcia Regina Ferreira de Brito Dias	Unicamp	T18
2016	Doutor	Políticas de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro (1983 - 2016).	Paulo André de Souza	Mário Luiz Neves de Azevedo	UEM	T19
2016	Doutor	Sustentabilidade financeira das instituições de ensino superior privadas: um modelo de gestão estratégica com base no sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes).	Renato Silva	Dirleia Fanfa Sarmento	Centro Universitário La Salle	T20
2017	Mestre	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): a autoavaliação institucional na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).	Danielle Freitas Rangel	Neide César Vargas	Ufes	D49
2017	Mestre	Avaliação da educação superior: o sistema de bibliotecas da UFPB e a evolução dos seus indicadores de desempenho.	João Henrique Lucena da Costa	Éder da Silva Dantas	UFPB	D50
2017	Mestre	Autoavaliação institucional em Instituição de Ensino Superior no Ceará, na perspectiva da comunidade acadêmica.	Alexciano de Sousa Martins	Maria do Socorro de Sousa Rodrigues	UFC	D51
2017	Mestre	Uma análise dos fatores determinantes do desempenho dos alunos dos cursos superiores em Administração do Distrito Federal.	Emília de Oliveira Faria	Ricardo Corrêa Gomes	UnB	D52
2017	Mestre	Avaliação institucional na Universidade Federal do Ceará: a construção do projeto pedagógico do curso de agronomia sob o marco legal do Sinaes.	Manoel Irlano Barbosa Leite	Francisca Silvania de Sousa Monte	UFC	D53
2017	Mestre	Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura.	Ivanildo Ramos Fernandes	José Vieira de Sousa	UnB	D54
2017	Mestre	Avaliação de cursos jurídicos no Brasil: estudo de dois casos no Maranhão.	Inês Alves de Sousa	Paulo Roberto Barbosa Ramos	UFMA	D55
2017	Doutor	Repercussões do Sinaes no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.	Márcia de Negreiros Viana	Graziela Zambão Abdian	Unesp	T21
2017	Doutor	Revelações do Sinaes: (des)caminhos da avaliação da qualidade nos cursos de Pedagogia no Brasil.	Jeferson Saccol Ferreira	Maria Beatriz Luce	UFRGS	T22

Fonte: Elaboração da autora a partir das informações contidas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

- ▼ Fontes
- ^ Codificação
 - Códigos Livres
 - Códigos Árvore
 - Descritores
 - Classificações
- ▼ Questionamento
- ▼ Gestão

 Código
 









NOME	REFS	FONTES	CLAS
▶  Regulação	0	0	
 Autorização de novos cursos e de vagas	27	13	
 Fiscalização do Estado	13	8	
 Papel da regulação	24	10	
▶  Expansão	0	0	
 Aumento do número de cursos e de mat...	32	14	
 Concorrência	10	4	
 Reuni	5	2	
 Mudança no perfil do aluno	26	12	
▶  Perfil dos estudantes concluintes	0	0	
 Capital cultural	29	11	
▶  Escolha do curso	0	0	
 Carreira	12	9	
 Afinidade com o curso	4	4	
 Influência familiar	5	2	
▶  Escolha da IES	0	0	
 Localização da IES	6	4	
 Propaganda	6	6	
 Classe social	12	10	
▶  Acesso e permanência	0	0	
 FIES, Prouni e bolsas institucionais	17	11	

APÊNDICE C – LISTA – Códigos livres webQDA

webQDA

PAOLA - DOUTORADO - PPGE - UNB
Códigos Livres

▼ Fontes
^ Codificação
 Códigos Livres
 Códigos Árvore
 Descritores
 Classificações
▼ Questionamento
▼ Gestão

Pasta Código 🔍 📄 📁 🗑️ 🔄 PDF EXCEL

NOME	REFS	FONTES	CLAS
🔗 Concurso público	12	7	
🔗 Bônus regulatório	7	3	

Fonte: webQDA (2018)

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com a coordenação do curso de Direito

Identificação

- a) Formação acadêmica
- b) Trajetória profissional
- c) Tempo de serviço na instituição de ensino
- d) Tempo de serviço desempenhado no cargo e/ou função da instituição

Bloco 1: Conceito de qualidade presente no curso de Direito

- 1.1 A que está relacionado o conceito de qualidade do curso de Direito?
- 1.2 Como o curso desta instituição investe em qualidade?
- 1.3 Como o resultado do Exame de Ordem indica a qualidade do curso desta instituição?
- 1.4 O que o Selo de Qualidade OAB Recomenda representa para o curso?
- 1.5 Quais ações a coordenação realiza visando à garantia da qualidade do curso?

Bloco 2: Enade como instrumento de composição de índices

- 2.1 Qual a importância do Enade na avaliação do curso de Direito?
- 2.2 Como os resultados do último Enade refletem a qualidade desse curso?
- 2.3 De que forma o Conceito Enade pode ser indutor de qualidade?
- 2.4 Como são utilizados os resultados do Enade?

Bloco 3: Regulação e expansão nos cursos de Direito

- 3.1 Como se deu o processo de expansão das matrículas do curso de Direito nessa IES?
- 3.2 Como se dá a relação entre a expansão do número de matrículas nos cursos de Direito e a garantia da qualidade?
- 3.3 De que forma os indicadores da política do Sinaes conseguem interferir na qualidade do curso de Direito desta IES?
- 3.4 Quais mecanismos têm sido eficazes para a indução da qualidade nos cursos de Direito do Brasil, em geral, e nesta IES, em particular?

Bloco 4: Perfil socioeconômico dos estudantes do curso de Direito

- 4.1 Que relação o(a) senhor(a) estabelece entre a expansão do curso de Direito e o perfil socioeconômico dos estudantes?
- 4.2 De que forma o perfil socioeconômico do estudante pode influenciar na qualidade do curso?
- 4.3 Quais ações relacionadas à qualidade do curso de Direito são definidas com foco no estudante?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista com docente do curso de Direito

Identificação.

- a) Formação acadêmica.
- b) Trajetória profissional.
- c) Tempo de serviço na instituição de ensino.
- d) Tempo de serviço desempenhado como professor(a) na instituição.

Bloco 1: Conceito de qualidade presente no curso de Direito.

- 1.1 A que está relacionado o conceito de qualidade do curso de Direito?
- 1.2 Quais ações os docentes desempenham visando a melhoria da qualidade do curso?
- 1.3 De que forma o resultado do Exame de Ordem reflete o desempenho dos estudantes?
- 1.4 De que maneira os resultados do Exame de Ordem representam a qualidade do curso?

Bloco 2: Enade como instrumento de composição de índices.

- 2.1 Qual a importância do Enade na avaliação do curso de Direito?
- 2.2 De que forma o Enade é capaz de medir a qualidade do curso de Direito desta IES?
- 2.3 Como o curso prepara os estudantes para a realização do Enade e do Exame de Ordem?
- 2.4 Qual a importância que o curso atribui ao Enade e ao Exame de Ordem como indicadores de qualidade?
- 2.5 Como são utilizados os resultados desses exames?

Bloco 3: Regulação e expansão nos cursos de Direito.

- 3.1 Como se dá a relação entre a expansão do número de matrículas nos cursos de Direito e a qualidade?
- 3.2 Quais mecanismos podem ser apontados como indutores da qualidade nos cursos de Direito do Brasil, em geral, e nesta IES, em particular?
- 3.3 Qual a relação que o(a) senhor(a) estabelece entre as avaliações feitas pelo Estado (institucional, de cursos e de estudantes) com a qualidade dos cursos de Direito.

Bloco 4: Perfil socioeconômico dos estudantes do curso de Direito.

- 4.1 Quais as alterações que ocorreram no perfil socioeconômico dos estudantes do curso de Direito nos últimos anos?
- 4.2 Que relação o(a) senhor(a) estabelece entre o perfil socioeconômico dos estudantes e o desempenho apresentado por eles?
- 4.3 Como a qualidade do curso pode estar relacionada ao perfil socioeconômico dos estudantes?

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista com estudante do curso de Direito.

Identificação:

- a) Sexo
- b) Idade
- c) Estado civil
- d) Ano de ingresso no curso
- e) Semestre que cursa

Bloco 1: Perfil socioeconômico dos estudantes do curso de Direito

- 1.1 Qual a escolaridade do seu pai e da sua mãe?
- 1.2 Em que tipo de escola você cursou o ensino médio?
- 1.3 Qual modalidade de ensino médio o(a) senhor(a) concluiu?
- 1.4 Em que ano o(a) senhor(a) concluiu o ensino médio?
- 1.5 Quantas pessoas da sua família moram com o(a) senhor(a)?
- 1.6 O(a) senhor(a) exerce alguma atividade remunerada? Qual?
- 1.7 Qual a renda total da sua família, incluindo os seus rendimentos?
- 1.8 O curso de Direito é a sua primeira graduação? Caso negativo, qual sua primeira graduação?
- 1.9 Como o(a) senhor(a) se desloca para a instituição? Quanto tempo demora no trajeto?
- 1.10 Quem custeia os seus gastos com o curso?
- 1.11 O(a) senhor(a) recebe ou já recebeu alguma bolsa de estudos ou participa de financiamento estudantil? Descreva o tipo de bolsa recebida ou o tipo de financiamento. [instituições privadas]

Bloco 2: Conceito de qualidade presente no curso de Direito

- 2.1 O que lhe fez ingressar no curso de Direito?
- 2.2 Por que o(a) senhor(a) escolheu estudar nessa instituição de ensino?
- 2.3 A que está relacionado o conceito de qualidade desse curso de Direito?
- 2.4 Em sua opinião, como o curso investe em qualidade?
- 2.4 Que relação o(a) senhor(a) estabelece entre o curso que você faz com o Exame de Ordem?

Bloco 3: Enade como instrumento de composição de índices

- 3.1 Que relação o(a) senhor(a) estabelece entre qualidade e a melhoria do curso de Direito?
- 3.3 Como o curso prepara os estudantes para a realização do Enade e Exame de Ordem?

Bloco 4: Regulação e expansão nos cursos de Direito

- 4.1 O que pode ser feito para melhorar a qualidade do curso de Direito dessa instituição?
- 4.2 Como a regulação (supervisão) do Estado pode ser importante para a melhoria da qualidade dos cursos de Direito?

APÊNDICE G – Roteiro de entrevista com os sujeitos representantes da: a) Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior; b) Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep; c) Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior e com sujeito pertencente à Gerência de Assessoramento às Comissões – OAB.

Identificação

- a) Formação acadêmica.
- b) Natureza do trabalho desempenhado na instituição.
- c) Tempo de serviço na instituição.
- c) Tempo de serviço desempenhado no cargo e/ou função na instituição.

Bloco 1: Conceito de qualidade presente no curso de Direito

- 1.1 A que está relacionado o conceito de qualidade dos cursos de graduação?
- 1.2 E, considerando especificamente o curso de Direito, a que está relacionado o conceito de qualidade?
- 1.3 No contexto da educação superior, qual a relação das avaliações do Sinaes (institucional, de cursos e de estudantes) com a qualidade dos cursos de Direito?
- 1.4 Em quais dimensões do curso de Direito podem ser feitos investimentos visando à qualidade?
- 1.5 Como o Exame de Ordem pode ser um indicador de qualidade para os cursos de Direito?

Bloco 2: Enade como instrumento de composição de índices

- 2.1 Qual a importância do Enade na avaliação dos cursos de Direito?
- 2.2 Em que medida o Conceito Enade é um indicador de qualidade dos cursos de Direito?
- 2.3 Como os resultados do Exame de Ordem e as avaliações do Sinaes podem ser interpretados, tendo em vista a qualidade dos cursos de Direito?

Bloco 3: Relação entre a regulação e a expansão dos cursos de graduação

- 3.1 Como o(a) senhor(a) percebe o processo de expansão das matrículas na educação superior?
- 3.2 Qual a relação entre qualidade e o processo de expansão do número de matrículas nos cursos de graduação no marco da política do Sinaes?
- 3.3 De que maneira o Estado regula a qualidade dos cursos de Direito?
- 3.4 Quais mecanismos são eficazes para a indução da qualidade nos cursos de Direito?

Ao(à) entrevistado(a) da Ordem dos Advogados da OAB:

3.5 De que maneira a OAB percebe a avaliação dos cursos de Direito realizada pelo Estado?

3.6 Em que medida o Exame da Ordem vem se adequando às novas exigências apresentadas ao curso de Direito visando à qualidade?

Ao(à) entrevistado(a) da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior:

3.7 O que favoreceu a expansão dos cursos de Direito no setor privado no período de vigência da lei do Sinaes?

3.8 Quais os principais focos que as IES privadas elegem para garantir a qualidade do curso de Direito?

Ao(à) entrevistado(a) da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep:

3.9 De que forma a avaliação pode ser um instrumento de indução à qualidade dos cursos de graduação?

3.10 Considerando os índices do Sinaes, o que o CPC e o Enade representam para o curso de Direito?

Ao(à) entrevistado(a) da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC)

3.11 Em que medida a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sinaes?

3.12 No contexto da educação superior, qual a sua visão sobre o papel da política de regulação frente à expansão dos cursos de Direito?

APÊNDICE H – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “QUALIDADE E REGULAÇÃO NOS CURSOS DE DIREITO DO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES” de responsabilidade de Paola Matos da Hora, estudante de Doutorado, da Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa é investigar de que forma a qualidade se relaciona com a política de regulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) nos cursos de Direito do Distrito Federal avaliado pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) no ciclo avaliativo de 2015. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade para participar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, como a entrevista, ficarão sob a minha guarda, pesquisadora responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevista semiestruturada com a utilização de gravador para posterior de gravação das falas realizadas. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar.

Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco, além de ser voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar por meio do telefone (XX) XXXXX-XXXX ou pelo e-mail XXXXXXXXXXXX@gmail.com.

Os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de extratos dos resultados e cópia física de toda pesquisa realizada ao término do processo, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas por meio do e-mail do CEP/CHS: cep_chs@unb.br.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o(a) pesquisador(a) responsável e a outra com você.

Assinatura do(a) participante

Assinatura do(a) pesquisador(a)

Brasília, ____ de _____ de _____.

ANEXOS

ANEXO A – MÓDULO DOCENTE

CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2017 MÓDULO DOCENTE

DADOS CADASTRAIS

ID do Docente										CPF do Docente									

Nome do Docente																			

Data de nascimento do Docente										Sexo do Docente									
										<input type="checkbox"/> FEMININO	<input type="checkbox"/> MASCULINO								

Nome completo da Mãe																			

Cor/Raça																			
<input type="checkbox"/> Branca	<input type="checkbox"/> Indígena																		
<input type="checkbox"/> Preta	<input type="checkbox"/> Não dispõe da Informação.																		
<input type="checkbox"/> Parda	<input type="checkbox"/> Docente não quis declarar a Cor/Raça.																		
<input type="checkbox"/> Amarelo																			

Nacionalidade										País de Origem									
<input type="checkbox"/> Brasileira																			
<input type="checkbox"/> Brasileira - nascido no exterior ou naturalizado.																			
<input type="checkbox"/> Estrangeira																			

UF de Nascimento										Município de Nascimento									

Docente com deficiências																			
<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Não dispõe de informação																	

Tipo de deficiência																			
<input type="checkbox"/> Cegueira	<input type="checkbox"/> Deficiência auditiva	<input type="checkbox"/> Deficiência múltipla																	
<input type="checkbox"/> Baixa Visão	<input type="checkbox"/> Deficiência física	<input type="checkbox"/> Deficiente Intelectual																	
<input type="checkbox"/> Surdez	<input type="checkbox"/> Surdocegueira																		

CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2017 MÓDULO DOCENTE

VÍNCULO DO DOCENTE A IES

Escolaridade

- Sem formação de nível Superior
 Com formação de nível Superior

Pós-Graduação

- Especialização Doutorado
 Mestrado Sem Pós-Graduação

Situação do Docente na IES

- Esteve em Exercício
 Afastado para qualificação
 Afastado para tratamento de saúde
 Afastado para exercícios em outros órgãos/entidades
 Afastado por outros motivos

Regime de Trabalho

- Tempo integral com DE Tempo parcial
 Tempo integral sem DE Horista

Docente substituto

- Sim Não

Docente Visitante

- Sim Não

Tipo de vínculo Docente Visitante

- Em folha Bolsista

Docente em Exercício 31/12

- Sim Não

Atuação do Docente

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ensino de pós-graduação <i>stricto sensu</i> à distância. | <input type="checkbox"/> Pesquisa. |
| <input type="checkbox"/> Ensino em curso de graduação presencial. | <input type="checkbox"/> Extensão. |
| <input type="checkbox"/> Ensino em curso sequencial de formação específica. | <input type="checkbox"/> Gestão, planejamento e avaliação. |
| <input type="checkbox"/> Ensino de pós-graduação <i>stricto sensu</i> presencial. | <input type="checkbox"/> Ensino em curso a distancia. |

Possui Bolsa Pesquisa

- Sim Não

VÍNCULO DO DOCENTE AO CURSO

Código do Curso/Área Básica ao qual o Docente está Vinculado

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

ANEXO B – QUESTIONÁRIO DO ESTUDANTE 2017

Ministério da Educação

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Diretoria de Avaliação da Educação Superior.

QUESTIONÁRIO DO ESTUDANTE 2017

Caro (a) estudante,

Este questionário constitui um instrumento importante para compor o perfil socioeconômico e acadêmico dos participantes do Enade e uma oportunidade para você avaliar diversos aspectos do seu curso e formação.

Sua contribuição é extremamente relevante para melhor conhecermos aspectos das condições de oferta de seu curso e da qualidade da Educação Superior no País. As respostas às questões serão analisadas em conjunto, preservando o sigilo da identidade dos participantes.

Para responder, basta clicar sobre a alternativa desejada. O questionário será enviado ao Inep apenas quando, na última página, for acionado o botão "Finalizar", indicando o preenchimento total do questionário. Ao final, será possível visualizar seu local e horário da prova.

Agradecemos a sua colaboração!

1. Qual o seu estado civil?
 - A () Solteiro(a).
 - B () Casado(a).
 - C () Separado(a) judicialmente/divorciado(a).
 - D () Viúvo(a).
 - E () Outro.

2. Qual é a sua cor ou raça?
 - A () Branca.
 - B () Preta.
 - C () Amarela.
 - D () Parda.
 - E () Indígena.
 - F () Não quero declarar.

3. Qual a sua nacionalidade?
 - A () Brasileira.
 - B () Brasileira naturalizada.
 - C () Estrangeira.

4. Até que etapa de escolarização seu pai concluiu?
 - A () Nenhuma.
 - B () Ensino Fundamental: 1º ao 5º ano (1ª a 4ª série).
 - C () Ensino Fundamental: 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série).
 - D () Ensino Médio.
 - E () Ensino Superior - Graduação.
 - F () Pós-graduação.

5. Até que etapa de escolarização sua mãe concluiu?
 - A () Nenhuma.
 - B () Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (1ª a 4ª série).
 - C () Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série).
 - D () Ensino médio.

- E () Ensino Superior - Graduação.
F () Pós-graduação.
6. Onde e com quem você mora atualmente?
- A () Em casa ou apartamento, sozinho.
B () Em casa ou apartamento, com pais e/ou parentes.
C () Em casa ou apartamento, com cônjuge e/ou filhos.
D () Em casa ou apartamento, com outras pessoas (incluindo república).
E () Em alojamento universitário da própria instituição.
F () Em outros tipos de habitação individual ou coletiva (hotel, hospedaria, pensão ou outro).
7. Quantas pessoas da sua família moram com você? Considere seus pais, irmãos, cônjuge, filhos e outros parentes que moram na mesma casa com você.
- A () Nenhuma.
B () Duas.
C () Três.
D () Quatro.
E () Cinco.
F () Seis.
8. Qual a renda total de sua família, incluindo seus rendimentos?
- A () Até 1,5 salário mínimo (até R\$ 1.405,50).
B () De 1,5 a 3 salários mínimos (R\$ 1.405,51 a R\$ 2.811,00).
C () De 3 a 4,5 salários mínimos (R\$ 2.811,01 a R\$ 4.216,50).
D () De 4,5 a 6 salários mínimos (R\$ 4.216,51 a R\$ 5.622,00).
E () De 10 a 30 salários mínimos (R\$ 9.370,01 a R\$ 28.110,00).
F () Acima de 30 salários mínimos (mais de R\$ 28.110,00).
9. Qual alternativa a seguir melhor descreve sua situação financeira (incluindo bolsas)?
- A () Não tenho renda e meus gastos são financiados por programas governamentais.
B () Não tenho renda e meus gastos são financiados pela minha família ou por outras pessoas.
C () Tenho renda, mas recebo ajuda da família ou de outras pessoas para financiar meus gastos.
D () Tenho renda e não preciso de ajuda para financiar meus gastos.
E () Tenho renda e contribuo com o sustento da família.
F () Sou o principal responsável pelo sustento da família.
10. Qual alternativa a seguir melhor descreve sua situação de trabalho (exceto estágio ou bolsas)?
- A () Não estou trabalhando.
B () Trabalho eventualmente.
C () Trabalho até 20 horas semanais.
D () Trabalho de 21 a 39 horas semanais.
E () Trabalho 40 horas semanais ou mais.
11. Que tipo de bolsa de estudos ou financiamento do curso você recebeu para custear todas ou a maior parte das mensalidades? No caso de haver mais de uma opção, marcar apenas a bolsa de maior duração.
- A () Nenhum, pois meu curso é gratuito.
B () Nenhum, embora meu curso não seja gratuito.
C () ProUni integral.
D () ProUni parcial, apenas.

- E () FIES, apenas.
- F () ProUni Parcial e FIES.
- G () Bolsa oferecida por governo estadual, distrital ou municipal.
- H () Bolsa oferecida pela própria instituição.
- I () Bolsa oferecida por outra entidade (empresa, ONG, outra).
- J () Financiamento oferecido pela própria instituição.
- K () Financiamento bancário.

12. Ao longo da sua trajetória acadêmica, você recebeu algum tipo de auxílio permanência? No caso de haver mais de uma opção, marcar apenas a bolsa de maior duração.

- A () Nenhum.
- B () Auxílio moradia.
- C () Auxílio alimentação.
- D () Auxílio moradia e alimentação.
- E () Auxílio permanência.
- F () Outro tipo de auxílio.

13. Ao longo da sua trajetória acadêmica, você recebeu algum tipo de bolsa acadêmica? No caso de haver mais de uma opção, marcar apenas a bolsa de maior duração.

- A () Nenhum.
- B () Bolsa de iniciação científica.
- C () Bolsa de extensão.
- D () Bolsa de monitoria/tutoria.
- E () Bolsa PET.
- F () Outro tipo de bolsa acadêmica.

14. Durante o curso de graduação você participou de programas e/ou atividades curriculares no exterior?

- A () Não participei.
- B () Sim, Programa Ciência sem Fronteiras.
- C () Sim, programa de intercâmbio financiado pelo Governo Federal (Marca; Grafite; PLI; outro).
- D () Sim, programa de intercâmbio financiado pelo Governo Estadual.
- E () Sim, programa de intercâmbio da minha instituição.
- F () Sim, outro intercâmbio não institucional.

15. Seu ingresso no curso de graduação se deu por meio de políticas de ação afirmativa ou inclusão social?

- A () Não.
- B () Sim, por critério étnico-racial.
- C () Sim, por critério de renda.
- D () Sim, por ter estudado em escola pública ou particular com bolsa de estudos.
- E () Sim, por sistema que combina dois ou mais critérios anteriores.
- F () Sim, por sistema diferente dos anteriores.

16. Em que unidade da Federação você concluiu o ensino médio?

- | | | |
|--------|--------|--------|
| () AC | () MA | () RN |
| () AL | () MG | () RO |
| () AM | () MS | () RR |
| () AP | () MT | () RS |
| () BA | () PA | () SC |
| () CE | () PB | () SE |
| () DF | () PI | () SP |
| () ES | () PR | () TO |

() GO () RJ () Não se aplica.

17. Em que tipo de escola você cursou o ensino médio?

- A () Todo em escola pública.
- B () Todo em escola privada (particular).
- C () Todo no exterior.
- D () A maior parte em escola pública.
- E () A maior parte em escola privada (particular).
- F () Parte no Brasil e parte no exterior.

18. Qual modalidade de ensino médio você concluiu?

- A () Ensino médio tradicional.
- B () Profissionalizante técnico (eletrônica, contabilidade, agrícola, outro).
- C () Profissionalizante magistério (Curso Normal).
- D () Educação de Jovens e Adultos (EJA) e/ou Supletivo.
- E () Outra modalidade.

19. Quem lhe deu maior incentivo para cursar a graduação?

- A () Ninguém.
- B () Pais.
- C () Outros membros da família que não os pais.
- D () Professores.
- E () Líder ou representante religioso.
- F () Colegas/Amigos.
- G () Outras pessoas.

20. Algum dos grupos abaixo foi determinante para você enfrentar dificuldades durante seu curso superior e concluí-lo?

- A () Não tive dificuldade.
- B () Não recebi apoio para enfrentar dificuldades.
- C () Pais.
- D () Avós
- E () Irmãos, primos ou tios.
- F () Líder ou representante religioso.
- G () Colegas de curso ou amigos.
- H () Professores do curso.
- I () Profissionais do serviço de apoio ao estudante da IES.
- J () Colegas de trabalho.
- K () Outro grupo.

21. Alguém em sua família concluiu um curso superior?

- A () Sim.
- B () Não.

22. Excetuando-se os livros indicados na bibliografia do seu curso, quantos livros você leu neste ano?

- A () Nenhum.
- B () Um ou dois.
- C () De três a cinco.
- D () De seis a oito.
- E () Mais de oito.

23. Quantas horas por semana, aproximadamente, você dedicou aos estudos, excetuando as horas de aula?

- A () Nenhuma, apenas assisto às aulas.
 B () De uma a três.
 C () De quatro a sete.
 D () De oito a doze.
 E () Mais de doze.

24. Você teve oportunidade de aprendizado de idioma estrangeiro na Instituição?

- A () Sim, somente na modalidade presencial.
 B () Sim, somente na modalidade semipresencial.
 C () Sim, parte na modalidade presencial e parte na modalidade semipresencial.
 D () Sim, na modalidade à distância.
 E () Não.

25. Qual o principal motivo para você ter escolhido este curso?

- A () Inserção no mercado de trabalho.
 B () Influência familiar.
 C () Valorização profissional.
 D () Prestígio Social.
 E () Vocação.
 F () Oferecido na modalidade à distância.
 G () Baixa concorrência para ingresso.
 H () Outro motivo.

26. Qual a principal razão para você ter escolhido a sua instituição de educação superior?

- A () Gratuidade.
 B () Preço da mensalidade.
 C () Proximidade da minha residência.
 D () Proximidade do meu trabalho.
 E () Facilidade de acesso
 F () Qualidade/reputação
 G () Foi a única onde tive aprovação.
 H () Possibilidade de ter bolsa de estudo
 I () Outro motivo.

A seguir, leia cuidadosamente cada assertiva e indique seu grau de concordância com cada uma delas, segundo a **escala** que varia de **1 (discordância total)** a **6 (concordância total)**. Caso você julgue não ter elementos para avaliar a assertiva, assinale a opção “Não sei responder” e, quando considerar não pertinente ao seu curso, assinale “Não se aplica”.

ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA/INFRAESTRUTURA E TALAÇÕES FÍSICAS/OPORTUNIDADES DE AMPLIAÇÃO DA FORMAÇÃO ACADÊMICA E PROFISSIONAL	① Discordo Totalmente	②	③	④	⑤	⑥ Concordo Totalmente	
27. As disciplinas cursadas contribuíram para sua formação integral, como cidadão e profissional.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
28. Os conteúdos abordados nas disciplinas do curso favoreceram sua atuação em estágios ou em atividades de iniciação profissional.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
29. As metodologias de ensino utilizadas no curso desafiaram você a aprofundar	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica

conhecimentos e desenvolver competências reflexivas e críticas.							
30. O curso propiciou experiências de aprendizagem inovadoras.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
31. O curso contribuiu para o desenvolvimento da sua consciência ética para o exercício profissional.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
32. No curso você teve oportunidade de aprender a trabalhar em equipe.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
33. O curso possibilitou aumentar sua capacidade de reflexão e argumentação.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
34. O curso promoveu o desenvolvimento da sua capacidade de pensar criticamente, analisar e refletir sobre soluções para problemas da sociedade.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
35. O curso contribuiu para você ampliar sua capacidade de comunicação nas formas oral e escrita.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
36. O curso contribuiu para o desenvolvimento da sua capacidade de aprender e atualizar-se permanentemente.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
37. As relações professor-aluno ao longo do curso estimularam você a estudar e aprender.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
38. Os planos de ensino apresentados pelos professores contribuíram para o desenvolvimento das atividades acadêmicas e para seus estudos.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
39. As referências bibliográficas indicadas pelos professores nos planos de ensino contribuíram para seus estudos e aprendizagens.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
40. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes superarem dificuldades relacionadas ao processo de formação.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
41. A coordenação do curso esteve disponível para orientação acadêmica dos estudantes.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
42. O curso exigiu de você organização e dedicação frequente aos estudos.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
43. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes participarem de programas, projetos ou atividades de extensão universitária.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
44. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes participarem de projetos de iniciação científica e de atividades	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica

que estimularam a investigação acadêmica.							
45. O curso ofereceu condições para os estudantes participarem de eventos internos e/ou externos à instituição.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
46. A instituição ofereceu oportunidades para os estudantes atuarem como representantes em órgãos colegiados.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
47. O curso favoreceu a articulação do conhecimento teórico com atividades práticas.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
48. As atividades práticas foram suficientes para relacionar os conteúdos do curso com a prática, contribuindo para sua formação profissional.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
49. O curso propiciou acesso a conhecimentos atualizados e/ou contemporâneos em sua área de formação.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
50. O estágio supervisionado proporcionou experiências diversificadas para a sua formação.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
51. As atividades realizadas durante seu trabalho de conclusão de curso contribuíram para qualificar sua formação profissional	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
52. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes realizarem intercâmbios e/ou estágios no país.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
53. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes realizarem intercâmbios e/ou estágios fora do país.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
54. Os estudantes participaram de avaliações periódicas do curso (disciplinas, atuação dos professores, infraestrutura).	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
55. As avaliações da aprendizagem realizadas durante o curso foram compatíveis com os conteúdos ou temas trabalhados pelos professores.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
56. Os professores apresentaram disponibilidade para atender os estudantes fora do horário das aulas.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
57. Os professores demonstraram domínio dos conteúdos abordados nas disciplinas.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
58. Os professores utilizaram tecnologias da informação e comunicação (TICs) como estratégia de ensino (projutor multimídia, laboratório de informática, ambiente virtual de aprendizagem).	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica

59. A instituição dispôs de quantidade suficiente de funcionários para o apoio administrativo e acadêmico.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
60. O curso disponibilizou monitores ou tutores para auxiliar os estudantes.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
61. As condições de infraestrutura das salas de aula foram adequadas.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
62. Os equipamentos e materiais disponíveis para as aulas práticas foram adequados para a quantidade de estudantes.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
63. Os ambientes e equipamentos destinados às aulas práticas foram adequados ao curso.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
64. A biblioteca dispôs das referências bibliográficas que os estudantes necessitaram.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
65. A instituição contou com biblioteca virtual ou conferiu acesso a obras disponíveis em acervos virtuais.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
66. As atividades acadêmicas desenvolvidas dentro e fora da sala de aula possibilitaram reflexão, convivência e respeito à diversidade.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
67. A instituição promoveu atividades de cultura, de lazer e de interação social.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica
68. A instituição dispôs de refeitório, cantina e banheiros em condições adequadas que atenderam as necessidades dos seus usuários.	①	②	③	④	⑤	⑥	() Não sei responder () Não se aplica

Fonte: INEP, 2017e