

Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC¹

*José Carlos Rothen**
*Gladys Beatriz Barreyro***

Resumo

Este artigo analisa o conceito de agência reguladora e suas implicações nas políticas para a educação superior durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. São revisados os conceitos de regulação e agências reguladoras e sua significação na agenda governamental. As agências reguladoras, no marco da reforma do Estado iniciada nesse governo, inserem-se na proposta de um Estado com menor intervenção na prestação de serviços e com a promoção de atividades privadas. Porém, no âmbito do Ministério da Educação, a ênfase não foi na criação de agências, mas no fortalecimento do Estado avaliador. O Estado foi o mediador entre o fornecedor de educação superior (as IES) e o mercado consumidor, informando à população os resultados da sua avaliação e autorizando o funcionamento das IES.

Palavras-chave: Regulação. Agências de regulação. Educação superior. Avaliação da educação superior.

Lutar com Palavras é a luta mais vã.
Entretanto lutamos mal rompe a manhã
Drummond

Este trabalho é um dos resultados das investigações da linha de pesquisa “Avaliação das instituições brasileiras de educação superior: política, história, concepções, atores e marcos legislativos”, do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política e História

* Mestre em Filosofia pela PUC-Campinas e Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Professor do Departamento de Educação da UFSCar.

** Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora na Universidade de São Paulo (Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH) e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam).

¹ Este artigo é uma versão reformulada e ampliada do texto intitulado “Regulação, agências e reforma do Estado: definição de conceitos em uma agenda de pesquisa”, apresentado no VI Encontro Regional da Anpae Sudeste.

da Avaliação da Educação Superior (GEPPHAES), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação Superior da Unitri e à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP.

A linha de pesquisa tem por objetivo explicitar, na história recente da educação brasileira, os modelos de universidade e as políticas para a educação superior presentes tanto na elaboração e implantação das práticas de avaliação das instituições, como nos debates e embates políticos sobre os modelos de avaliação. Esta linha possui ainda outro objetivo: explicar os motivos que levaram a avaliação a tornar-se o referencial para a regulação do sistema a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996.

Essa linha de pesquisa investiga cinco pólos: a) concepções de avaliação; b) política e história da avaliação da educação superior; c) legislação/atos normativos; d) agências e atores; e) as implicações dos aspectos técnicos da avaliação na constituição de modelos de instituições de educação superior. Apesar de esta divisão ser artificial – pois os pólos são intimamente relacionados e mutuamente influenciados –, facilita contextualizar o trabalho e dimensionar a importância de cada um dos pólos.

Com este artigo, busca-se esclarecer a compreensão, no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso, do conceito de “agência reguladora” e as suas implicações nas políticas para a educação superior. Num primeiro momento, é apresentada a revisão dos

conceitos de regulação e agências reguladoras e, num segundo, reconstrói-se a reelaboração teórica destes na agenda de governo.

Regulação e controle

Na teoria clássica do Estado o poder é dividido em três: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O que caracteriza esses poderes é a autonomia de um em relação ao outro e a especialização das suas atividades: executar, legislar e julgar.

Uma das dimensões do Poder do Executivo é o poder de polícia, que Di Pietro (2006) define como a atividade prevista em lei pela qual a liberdade do indivíduo é restringida, visando ao bem comum. Atualmente, além do aspecto restritivo – de proibir, ou restringir e, finalmente, não “deixar fazer” –, o poder de polícia significa obrigar à realização de ações específicas, por exemplo, em casos de acidentes, é obrigatório o socorro às vítimas. Mediante esse poder, o Executivo fiscaliza e controla a ação privada.

O poder de polícia é caracterizado pelos seguintes atributos: discricionariedade (a liberdade para definir o melhor momento para adotar as medidas); auto-executoriedade (é dispensada a autorização judicial para a ação estatal, cabendo à pessoa lesada recorrer ao Judiciário); coercibilidade (dotado de poder de coerção). Por outro lado, esse poder é limitado: aos fins (o interesse público), à competência (deve ser respeitada a previsão legal

do órgão competente para o exercício desse poder em cada caso) e à proporcionalidade dos meios aos fins (não se deve restringir a liberdade individual além do necessário para a realização dos fins) (DI PIETRO, 2006).

O Legislativo tem o poder de atribuir ao Executivo a função de regular a aplicação de uma lei; assim, também exerce funções legislativas. Esse procedimento legislativo justifica-se pelo fato de parte significativa da aplicação de uma lei referir-se a aspectos técnicos que não convêm serem definidos por lei, mas, sim, por regulamento próprio (ARAGÃO, 2000). Com base nessa conceituação, a regulação social pode ser dividida em dois tipos: a política, estabelecida no âmbito do Legislativo, é resultado do embate entre concepções e posicionamentos diferentes; a técnica, efetivada no âmbito do Executivo, é o desdobramento da regulação política para a sua aplicação.

A regulação realizada pelo Executivo é limitada pelos norteamentos estabelecidos na regulação “política”; dessa forma, não pode criar preceito novo, inovando na ordem política (DI PIETRO, 2006; ARAGÃO, 2000; MOREIRA, 2001). Isso denota que não pode criar obrigações, deveres, penas e tributos às pessoas privadas diferentes dos estabelecidos pelo Legislativo, bem como restringir a atividade econômica. Além disso, deve apresentar os seus fundamentos legais e respeitar a divisão de competências entre as entidades da federação.

Agências reguladoras

A figura de agências reguladoras não faz parte do direito administrativo brasileiro. Segundo Moreira (2001), a legislação brasileira é omissa em relação às atribuições, às funções e às limitações de atuação das agências e, finalmente, na definição do que seja uma agência. O autor classifica-as em dois tipos: as de “regulação”, que regulam as atividades típicas do Estado, e as de “execução”, que realizam serviços de ordem social, por exemplo, as agências de correio. No mesmo sentido, em estudo sobre as agências de regulação no Brasil, Nunes (2003) afirma que os órgãos federais responsáveis pela informação das atividades estatais, principalmente o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg), ligado ao Ministério do Planejamento, não separa na sua classificação esses dois tipos de agências.

As agências reguladoras têm a sua origem nos Estados Unidos, no final do século XIX, e consolidaram-se no século XX. Edson Nunes (2003), ao historiar o modelo norte-americano, divide o desenvolvimento dessas agências em quatro períodos/regimes: regime de mercado, regime associativo/corporativo, regime societal e regime de eficiência e reforma regulatória.

O primeiro, regime de mercado, iniciou-se em 1887 com a criação da Interstate Commerce Commission (ICC), que surgiu com a função de regulamentar preços e evitar que houvesse concentração no setor fer-

roviário, que, ao contrário do Brasil, foi uma iniciativa privada desde o seu início. As agências, no seu nascimento, tinham como características básicas a independência dos processos políticos, a sua organização burocrática, a fundamentação de suas atividades por meio de pareceres científicos e o elo entre governo e universidades. Nesse momento, o controle estatal das agências ocorreu pela nomeação dos seus integrantes e definição do seu orçamento pelo Legislativo, bem como pela sua dependência em relação ao Judiciário.

O segundo, regime associativo/corporativo, iniciado na década de 1910 e intensificado na década de 1930, teve como marco principal a associação Estado-indústria, no sentido de organizar o sistema produtivo para atender às exigências da Primeira Guerra Mundial e de superar a depressão da década de 1930. Ao contrário da fase anterior, que buscava defender os interesses do mercado consumidor, as agências foram criadas para proteger as indústrias da difração e da concorrência, o que, de certa forma, estimulou a cartelização como recurso para estabilização em períodos de crise.

O terceiro, regime *societal*, teve o seu início no final da década de 1960, quando retomou a defesa da sociedade, não mais apenas do consumidor, mas também do cidadão, nos aspectos ligados à saúde pública, ao meio ambiente e ao trabalho. Esta fase é marcada pela intensificação da regulação em diversas áreas e pela busca do conhecimento técnico-científico, por

ênfatar nos processos as consequências futuras das políticas públicas e das ações das empresas referentes ao meio ambiente e à saúde. No âmbito organizacional das agências, nesse período são relevantes as preocupações pela transparência e democratização. Na elaboração da regulamentação pelas agências, são realizadas audiências públicas permitindo que os interessados participem do processo de elaboração das normas. No âmbito do controle e da punição, há preocupação em estabelecer procedimentos judiciais, garantindo a voz a todos os envolvidos nos processos.

O quarto, regime de eficiência e reforma regulatória, é quase concomitante com o anterior e tem como fundamento a crítica à excessiva regulamentação da economia norte-americana. Compreende-se que o combate à inflação e o aumento da eficiência da economia norte-americana teriam a desregulamentação como alavanca.

Alinhado ao regime da eficiência e reforma regulatória, na segunda metade da década de 1990 a expressão “agência reguladora” começou a ser utilizada intensivamente no Brasil, no contexto da reforma do Estado e da intensificação das privatizações no governo Fernando Henrique Cardoso. A política administrativa/econômica desse período tinha como norte que o Estado deveria deixar de ser provedor de serviços relacionados à infraestrutura e passá-los para a iniciativa privada.

As discussões da figura das agências de regulação ocorreram em dois

campos: no do direito e no da economia. Naquele eram discutidas as atribuições e limitações das agências e, neste, a motivação para a criação das agências reguladoras.

O quarto poder

No campo do direito, uma das interpretações de caracterização das agências reguladoras é a compreensão de que poderiam se constituir num quarto poder, que teria independência em relação aos três poderes clássicos. Retomando a discussão inicial deste texto, tem-se que a especialização da agência não se dá pelo tipo de poder a ser exercido (executar, legislar, julgar), mas pelo poder exercido em relação a um dos setores da vida social e econômica, por exemplo, telecomunicações, petróleo, saúde, etc. Esse poder se justificaria pela complexidade e especificidade técnicas das diversas atividades sociais e econômicas, que levariam a exigir a existência de agências especializadas para a regulação e controle dessas (ARAGÃO, 2000, p. 276).

As agências, nos termos de Nunes (2003, p. 15), seriam entidades híbridas, primeiro, por serem, ao mesmo tempo, sociedade e Estado; segundo, por exercerem as funções dos três poderes. *Grosso modo*, a separação em relação aos outros poderes poderia ser descrita assim: o Legislativo definiria os parâmetros gerais da regulamentação, e as agências fariam a regulação dos detalhes técnicos; a agenda do

Executivo seria pautada pelos aspectos políticos e a das agências, pelos técnicos; já o Judiciário só seria acionado no momento em que os envolvidos se sentissem prejudicados pelas decisões das agências.²

Arnold Wald e Luiza Moraes (apud VALÉRIO, 2005) explicitam quatro tipos de autonomia das agências: decisória – independência do governo e das empresas; de objetivos – capacidade de estabelecer metas; de escolha dos instrumentos; financeira.

A compreensão das agências em um quarto poder implica a questão do controle desse poder. Aragão (2000, p. 293) compreende que seria esse controle somado à responsabilidade e ao espírito público dos agentes que lhes daria legitimidade e potencialidade. Moreira (2000) aponta que os regulamentos e as decisões estabelecidos pelas agências sempre estarão sujeitos ao controle do Judiciário. Melo (2001, p. 61) argumenta que a principal crítica ao modelo de agências autônomas é o fato de o isolamento da burocracia para a tomada das decisões técnicas gerar um “*deficit* democrático”, pois, apesar de não ter sido eleita, toma decisões que afetam a sociedade. Por sua vez, Nunes (2003, p. 6, 10, 62-63), com pertinência, ressalta que toda regulamentação, mesmo a técnica, não é neutra e que a autonomia/independência pode ser um obstáculo à implantação de uma agenda política vencedora nos pleitos eleitorais. Nesse sentido, seria necessário definir mecanismos para que esta estabelecesse os objetivos e as metas da regulação.

As agências reguladoras no Brasil

A criação de agências reguladoras estava inserida na política de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, a qual considerava que o Estado precisava aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas (BRASIL, 1995). Para a coordenação desse processo, tinham-se os seguintes órgãos: a Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, o Conselho de Reforma do Estado (CRE) e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).³

Visando reconstruir a argumentação econômica em defesa da criação das agências, tomar-se-ão como fontes: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira; a recomendação para a “construção do marco legal dos entes reguladores”, de 31 de maio de 1996, do Conselho de Reforma do Estado, e dois artigos de José Cláudio Linhares Pires, publicados pelo BNDES.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha como princípio básico que seria necessária a superação do modelo de administração pública burocrática e a sua substituição pela administração gerencial. A implantação do plano destinava-se à reforma e ao “[...] aperfeiçoamento da ação governamental por meio da

racionalização e redução de custos do aparelho estatal e da melhoria da qualidade dos serviços prestados à população” (*Diário Oficial da União*, 8-10-97, p. 22 592, seção 1).

Segundo o plano, distinguem-se no Estado quatro setores (BRESSER PEREIRA, 1998). O primeiro setor compreendia o *núcleo estratégico*, no qual seriam definidas as leis e as políticas públicas, composto pelo presidente da República, pelos ministros de estado, pela cúpula dos ministérios e pelos tribunais federais (Supremo Tribunal Federal e Ministério Público). Nos Estados e Municípios também existem núcleos semelhantes.

O segundo setor era aquele das *atividades exclusivas do Estado*: o poder de legislar e tributar. Nele estão incluídas a polícia, as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos (por exemplo, SUS e sistema de auxílio-desemprego).

No terceiro setor encontram-se os *serviços não exclusivos* do Estado ou competitivos, aqueles que não envolvem o poder deste, mas seriam realizados ou subsidiados por ele, dado serem considerados de importância para os direitos ou por se vincularem à competitividade externa. Não poderiam ser recompensados mediante a cobrança de taxas.

No quarto setor acha-se a *produção de bens e serviços para o mercado*, realizada pelo Estado mediante empresas de economia mista, em setores estratégicos ou de serviços públicos.

Uma vez organizadas as atividades do Estado, Bresser Pereira (1998) também propôs o tipo de propriedade e de administração mais adequados para cada setor.

Assim, no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas, a propriedade deveria ser estatal. Aprovação de leis, determinação de políticas públicas e sentenças seriam tarefas a serem realizadas pelo Estado, via Legislativo, Executivo e Judiciário, mas as entidades executoras seriam agências autônomas, cujo dirigente seria nomeado pelo ministro da área. As tarefas a serem realizadas pelas entidades seriam pautadas mediante um contrato de gestão com os seus dirigentes, o qual definiria os objetivos de cada entidade, os indicadores de desempenho e garantiria os recursos humanos, financeiros e materiais. Uma vez estabelecido o contrato de gestão, o dirigente teria autonomia para gerir o orçamento e seus funcionários, contratar e pagar, assim como realizar compras, seguindo os princípios gerais de licitação.

Na *produção de bens e serviços para o mercado* encontram-se as atividades que foram privatizadas, porque se supunha que as empresas seriam mais eficientemente administradas pelo setor privado, inclusive, com redução de custos e de preços. Assim, muitas atividades que o Estado não mais executaria e poderiam ser controladas (ou eram do interesse de) pelo mercado seriam transferidas para o setor privado. Mas o Plano Diretor propunha um outro processo: “[...] a

descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p. 18).

No caso das atividades não exclusivas do Estado, dispunha-se que a forma de propriedade fosse pública não estatal, distinguindo um terceiro tipo além da privada (que é destinada à obtenção de lucro ou consumo privado) e da pública estatal. Esta terceira forma de propriedade inclui “[...] as instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado, [porque] não são privadas, e sim públicas não estatais” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 262).

A proposta previa, ainda, a conversão dos serviços não exclusivos do Estado, como escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais e museus, num tipo especial de entidade não estatal: as organizações sociais. Elas deveriam celebrar um contrato de gestão com o Poder Executivo e obter a aprovação do Congresso para receber os fundos e administrá-los (BARREYRO, 2005).

Afinado com a idéia de que deveria haver uma redefinição do papel regulador do Estado, baseada em pouca intervenção e controle via mercado, o Conselho de Reforma do Estado fundamentou as suas recomendações em dupla crítica à atuação do Estado: na primeira, apontava que o estatismo vigente era antigo e precisava ser substituído por um “moderno Estado regulador”; na segunda, salientava que os aparelhos estatais responsáveis pela regulação eram obsoletos e burocrati-

zantes e, como solução, propunha que fosse criado um novo formato para os entes reguladores. É relevante observar que no documento evitava-se falar em “agência”, mas em “entes reguladores”. Isso aponta que, apesar de se entender que a melhor forma de regulação ocorre por agências, este não seria o único formato para a “moderna regulação”.

Pires e Piccinini (1999) entendem que, em outras épocas, foi necessário o monopólio estatal no setor de infraestrutura, em razão da importância desta para o desenvolvimento das outras atividades econômicas e para a integração social, pois os recursos necessários para o investimento seriam maiores que o retorno econômico. Isso inviabilizaria a atuação privada ou limitaria muito os investimentos necessários. Em outro estudo, Pires e Goldstein (2001) interpretam que algumas modificações da realidade social justificariam o processo de privatização: primeiro, a quantidade de recursos fiscais para o investimento seria menor que o disponível; segundo, as inovações tecnológicas permitiriam superar a situação, para o que seriam necessários os monopólios estatais; terceiro, a ideologia vigente seria menos restritiva à empresa privada.

A defesa da privatização e da diminuição da intervenção do Estado nos processos regularórios não significaria a total ausência de regulação. Segundo Pires e Goldstein (2001, p. 6), seria necessária, conjuntamente com a privatização, a criação de agências reguladoras independentes, visando garantir a concorrência nos setores nos quais ela é possível. Naqueles nos quais não existisse essa possibilidade, dever-se-ia criar marco regulatório para reproduzir as condições de competição.

O Conselho de Reforma do Estado, além da garantia da competitividade, previa que as agências teriam papel relevante na defesa dos interesses dos consumidores e evitando possíveis abusos. Um dos papéis fundamentais, citado nos textos consultados, seria que as agências garantiriam estabilidade na regulamentação, fato que atrairia investimentos privados, pois estes não correriam riscos ou prejuízos oriundos das mudanças políticas da regulação.⁴

O CRE descreve uma série de princípios que deveriam ser adotados na legislação relativa às entidades de fiscalização e regulação. No quadro a seguir, elas são reorganizadas:

Tema	Categoria	Definição da CRE
Característica	Autonomia	“Autonomia e independência decisória do ente regulador.”
	Transparência	“Ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.”
	Agilidade processual	“Celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores.”
	Garantia de participação	“Participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas, na forma que vier a ser regulada em lei.”
	Não estatal	“Limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.”
Objetivos	Competitividade	“Promover e garantir a competitividade do respectivo mercado.”
	Consumidor	“Garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos.”
	Investimento privado	“Estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas.”
	Qualidade e custo	“Buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários.”
	Remuneração de investimentos	“Garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários.”
	Dirimir conflitos	“Dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos.”
	Poder econômico	“Prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.”

Agências reguladoras e educação

A reforma do Estado brasileiro implicou, em alguns setores, a privatização de empresas antes em poder dele e a conseqüente criação de empresas reguladoras dessas atividades. Nas políticas sociais do Estado também

houve uma mudança nas idéias que as orientavam, produto do modelo de Estado que a reforma propunha. Essas políticas passaram a organizar-se em torno de três eixos: privatização, descentralização e focalização. No âmbito das políticas educacionais, na época houve forte influência de paradigmas oriundos da economia, que aplicaram

raciocínios de custo/benefício aos gastos com educação e, também, reforçada pelos documentos emitidos por organismos internacionais de empréstimo (Banco Mundial, BID), que muito influenciaram a agenda educacional. Sinteticamente, pode-se dizer que, da concepção de educação como direito social declarado na Constituição de 1988, passou-se à de mercadoria, principalmente em alguns níveis de ensino, nos quais se favoreceu a criação de um quase-mercado (BARREYRO, 2005).

No caso da educação superior, foi considerada como um serviço não exclusivo do Estado e, portanto, “privatizada” (num sentido amplo).⁵ A privatização ocorre na expansão, isto é, não há expansão significativa das instituições públicas; por outro lado, na iniciativa privada, ela é exponencial. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) é o marco normativo da criação de uma legislação que facilitou a expansão da educação superior pela via privada, tendo como nortes a diversificação e criação de novos formatos institucionais.

Muitos dos pontos que se tornaram presentes na LDB foram antecipados na legislação que a precedeu. Ainda no governo Itamar Franco, o Conselho Federal de Educação foi extinto, sendo substituído pelo Conselho Nacional de Educação. Parte significativa das atribuições do antigo CFE foi transferida para o ministério, iniciando um processo de perda de funções de regulação do conselho para o Ministério da Educação e seus órgãos de administração direta e autarquias.

(BARREYRO; ROTHEN, 2006, 2007).

Na época, Nunes (2002) – que mais tarde se tornaria conselheiro do CNE e, na atualidade, é presidente do órgão – defendia o funcionamento deste conselho como agência reguladora, de caráter técnico, estabelecida pelo Poder Legislativo, que deveria ser um mini-Estado dentro do Estado. Era essa a expectativa dos que consideravam a educação superior como um mercado no qual iriam encaixar essas agências reguladoras. Tais agências

[...] não deviam ser representativas. Ao contrário deveriam ser técnicas, em função mesmo da área-fim sobre a qual teriam mandato regulatório. A “teoria” que informa, contemporaneamente, a criação dos comitês independentes nos Estados modernos, é a de que os temas sob escrutínio, por sua natureza especializada, mereceriam atenção técnica incompatível com a estrutura representativa regular do Estado moderno (NUNES, 2002, p. 37).

As mudanças na lei que determinava a indicação dos conselheiros das Câmaras são assinaladas pelo autor como o momento no qual o CNE tornou-se um “órgão representativo... ‘um pequeno congresso’ especializado em assuntos educacionais com representação corporativa” (NUNES, 2002, p. 37), perdendo a possibilidade de se constituir numa agência reguladora.

Assim, a forte expansão da educação superior via iniciativa privada foi coerente com as políticas vinculadas com a reforma do Estado. Contudo, o processo de regulação do sistema caminhou em sentido contrário, não gerando agência reguladora alguma,

pois fortaleceu os órgãos do ministério, confirmando a perda de funções do Conselho Nacional de Educação, que não foi convertido em agência reguladora. Segundo a interpretação de Gomes (2002), o novo conselho foi organizado no sentido de garantir as funções avaliativas do Estado.

Apesar disso, a expansão pela via privada gerou um novo marco regulatório, baseado na avaliação. Num primeiro momento, a legislação estabeleceu que as instituições de educação superior deixassem de ter credenciamento permanente, devendo participar periodicamente de processos de credenciamento.⁶ Esses processos foram baseados na avaliação, inicialmente com a implantação do Exame Nacional de Cursos, em 1996, e, posteriormente, com a Avaliação das Condições de Oferta.

Quanto aos órgãos envolvidos, num primeiro momento, todo o processo de avaliação era realizado pelas secretarias do ministério, mas em 1997 o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, ao ser transformado em uma autarquia,⁷ passou a ser responsável pela coordenação dos processos de avaliação da educação básica e superior.

O estabelecimento da sistemática de avaliação do governo FHC não seguiu uma proposta preestabelecida, mas se constituiu a partir de inúmeros atos normativos promulgados durante o seu governo (ROTHEN, 2006).

É importante lembrar que, com a LDB/1996, foi flexibilizado o processo

de abertura de cursos e instituições e que, inicialmente, o Exame Nacional de Cursos era considerado como a *avaliação* da educação superior, isto é, concebia-se que os cursos que não tivessem bom desempenho no exame seriam fechados pelos órgãos governamentais ou pelo mercado, que não aceitaria instituições com cursos de péssima qualidade (ROTHEN, 2003). Buscando compreender a estratégia utilizada na época, a concentração dos poderes no ministério pode ser interpretada como um dos passos para uma futura desregulamentação do sistema; nessa lógica, o ministério tornar-se-ia uma agência de avaliação, coerente, assim, com os princípios da reforma do Estado. Contudo, as reações da comunidade acadêmica, exigindo processos de avaliação mais complexos, impulsionaram à elaboração de novos instrumentos de avaliação e à criação de uma agência específica de avaliação. Todo esse movimento tinha como pressuposto a visão de que a regulação ocorreria pela avaliação.

No desenho final da relação regulação/avaliação no governo Fernando Henrique Cardoso, a regulação ocorria no ministério e no Conselho Nacional de Educação e a avaliação, numa autarquia, o Inep, sendo parte deste transformada numa agência de avaliação (BARREYRO; ROTHEN, 2007). A pretensão de desregular a educação superior não ocorreu, tendo-se em seu lugar a flexibilização da regulação.

Considerações finais

A regulação está ligada com o poder de polícia do Estado, isto é, de restringir a liberdade individual em nome do bem comum, para impedir o indivíduo de realizar algumas ações e obrigá-lo a realizar outras. No exercício desse poder, o Executivo tem o papel de fazer a regulamentação técnica das leis.

A Reforma do Estado iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso tinha como pressuposto que o Estado deveria deixar de prestar serviços que não lhe fossem exclusivos e diminuir, significativamente, a ingerência política na regulação técnica das atividades econômicas. Nesse sentido, tendo como inspiração o direito administrativo norte-americano, foram criadas diversas agências reguladoras.

As agências reguladoras, no discurso oficial, teriam como característica principal a autonomia em relação ao Estado e, como objetivos principais: garantir a competitividade privada; defender os interesses dos consumidores; estimular o investimento privado; garantir a remuneração dos investimentos; aumentar a qualidade com a redução de custos; resolver os conflitos entre os agentes econômicos e coibir o abuso do poder econômico.

A agenda política para a educação superior nesse período incorporou a visão da educação como mercadoria, fosse no âmbito nacional, fosse na internacionalização da educação superior. A expansão desse nível de educação, realizada no país pela via privada,

contou com mudanças legislativas que flexibilizaram as normas que regulamentavam o sistema, principalmente com a LDB de 1996.

Em movimento aparentemente contrário ao que estava sendo efetivado em outras áreas do governo, na educação diminuiu-se o poder de um dos órgãos que a regulamentavam, em outras palavras, com a extinção do Conselho Federal de Educação e a criação do Conselho Nacional de Educação, concentrou-se no Ministério da Educação o poder de regulamentar o sistema.

Coerente com a visão da época, apesar de concentrar poderes, o ministério diminuiu os mecanismos de fiscalização e controle do sistema. Tendo como justificativa a necessidade de superar a visão burocrática da fiscalização, criou-se um mecanismo de avaliação pelo qual se teria o controle do sistema, sendo o Exame Nacional de Cursos o seu primeiro e principal instrumento. A regulação, dentro dessa visão, fundamentava-se basicamente na avaliação, cujos resultados permitiriam ao mercado consumidor de educação e ao ministério regular o sistema.

Com a transformação do Inep em uma autarquia responsável pela avaliação, pode-se dizer que, na educação, não houve a criação de uma agência de regulação, mas, sim, de uma agência de avaliação, esta executora do cerne da política de expansão da educação superior via iniciativa privada.

Na educação superior, a ênfase da ação estatal não seria a típica do Es-

tado provedor (apesar de manter IES públicas federais) nem de um Estado regulador, mas, sim, teria a figura de um Estado avaliador. Em outras palavras, não promoveria a educação superior nem elaboraria as normas, bem como não assumiria o papel de fiscalizar as instituições. Em última instância, o Estado cumpriria o papel de mediar a relação entre o fornecedor de educação superior (as IES) e o mercado consumidor. Essa mediação ocorreria tanto pelo fato de o Estado avaliador informar à população os resultados da sua avaliação como no sentido de autorizar o funcionamento das IES.

Como última consideração, apontamos que, apesar de no início do governo Lula as agências reguladoras terem sido tratadas com certa desconfiança, a sua criação na educação não é desestimada, tanto que, como nos mostra Rodrigues (2007, p. 129), parte dos mantenedores de IES particulares defendem a existência destas com a finalidade de diminuir a intervenção estatal no sistema.

Abstract

Evaluation of higher education, reform of the state and regulatory agencies during fhc's government

This article analyses the concept of regulatory agency and its implications for higher education policies during the presidential terms of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). We

begin reviewed the concepts of regulation and regulatory agencies, as well as their signification in the governmental agenda. Regulatory agencies, in the frame of a state reform initiated during this period, are inserted in the proposal of a less intervening state as regards service rendering and the supporting of private activities. Yet, the emphasis was not the creation of regulatory agencies but the strengthening of an evaluative state. Thus, the state was the mediator between the higher education provider (the IES's) and the consuming market, both by informing the population about the results of the evaluation and by authorizing IES's to function.

Key words: Regulation. Regulatory agencies. Higher education. Higher education evaluation.

Notas

- ² Pires e Goldstein (2001), ao analisarem o processo de criação e implantação das agências brasileiras, defendem que as decisões das agências deveriam ter o mesmo peso que as dos juízes de primeira instância, diminuindo, assim, a influência “negativa” do Judiciário nas ações das agências.
- ³ “A Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República foi responsável pela dimensão político-estratégica da reforma. Deveria aprovar, acompanhar e avaliar os projetos de Reforma, como um dos órgãos colegiados do Conselho de Governo. O Conselho de Reforma do Estado (CRE) desempenhou função consultiva, analítica e de articulação, perante a sociedade civil, dos programas propostos, não estando seus conselheiros vinculados à administração pública” (NUNES, 2001, p. 22). Sobre a reforma do Estado e as suas implicações para a educação, ver Silva Jr e Sguissardi (2001).
- ⁴ Melo (2001, p. 63), na sua revisão sobre a literatura, afirma que, quando o Executivo transfere a tomada de decisões para a burocracia, a justificativa não se resume ao fato de as decisões serem técnicas, mas também que, ao delegá-la,

torna-as irreversíveis. Com esses procedimentos, aumentar-se-ia a credibilidade do Executivo, pois é uma forma de garantir que os contratos sejam honrados no futuro, protegendo-os das possíveis mudanças políticas.

- ⁵ Usa-se aqui a expressão “privatização” em sentido amplo, pois não houve transferência de nenhuma instituição pública para a iniciativa privada.
- ⁶ O decreto nº 1.845, de 28/3/1996, antecipa esse preceito que faz parte da LDB/1996.
- ⁷ Lei nº 9.448, de 14/3/1997.

Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. *Informação Legislativa Brasília*, a. 37, n. 148, p. 275-299 out./dez. 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>
- BARREYRO, Gladys Beatriz. *Políticas sociais e educação*. O programa alfabetização solidária e a participação das instituições de educação superior na sua implementação. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- _____; ROTHEN, José Carlos. Avaliação e regulação da educação superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. *Avaliação*, Campinas, v. 12, p. 133-147, 2007.
- _____; ROTHEN, José Carlos. “Sinaes” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 995-997. esp., out. 2006.
- BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Meios de controle em direito sanitário*. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2006.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Agências administrativas, poder regulamentar e o sistema financeiro nacional. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 21 set. 2006.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 46, jun. 2001.
- NUNES, Edson. *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*. Brasília: MEC-Inep, 2002.
- _____. *Agências regulatórias: gênese, contexto, perspectiva e controle*. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2003. 71 p. (Documento de Trabalho nº: 01) Disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br>. Acesso em: 28 fev. 2007.
- PIRES, José Claudio Linhares; GOLDS-TEIN, Andrea. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. *Revista BNDES*, n. 16, p. 3-42, dez. 2001. Disponível em: <http://www.finame.com.br>. Acesso em: 4 set. 2006.
- PIRES, Jose Claudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA Maurício Mesquita (Org.). *A economia brasileira nos anos*. Rio de Janeiro: Bndes, 1999. 488p. Disponível em: <http://www.finame.com.br>. Acesso em: 4 set. 2006.
- ROTHEN, José Carlos. O vestibular do Provão. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 27-37, 2003.
- _____. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos

de implantação do SINAES. In: SILVA Jr, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (Org.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas - SP: Alinea, 2006. p. 107-117.

RODRIGUES, José. Frações burguesas em disputa e a educação superior no governo Lula. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 34, p. 120-136, jan./abr. 2007.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil - Reformas do Estado e mudanças na produção*. 2. ed. rev. São Paulo: Edusf/Cortez, 2001.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. Ainda sobre regulação e agência reguladora. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 787, 29 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br>. Acesso em: 6 set. 2006.