

Policy Arena e política regulatória: Poder Executivo e grupos de interesse no processo de regulação do ensino superior no Brasil

Jonathan Felix Ribeiro Lopes
Universidade Cândido Mendes
Contato: jonhgeocs@gmail.com
Julia Vogel de Albrecht
Universidade Cândido Mendes
julia.vogel.albrecht@gmail.com

Área Temática: Administración pública y políticas públicas - Regulación

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013

Resumo

O presente artigo tem como objetivo mapear os grupos sociais envolvidos no processo de elaboração do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), proposta de autarquia que tem como atribuição avaliar e regular o ensino superior no Brasil, busca-se, assim, identificar o poder de negociação e os interesses dos grupos envolvidos. Estudar o INSAES torna-se relevante, pois este órgão insere o importante setor do ensino superior ao arranjo institucional regulatório que se desenvolveu no país, a partir da Reforma do Estado. Este arranjo tem modificado suas atribuições com relação ao desenvolvimento do Brasil, acompanhando o processo de substituição do desenvolvimentismo para o neoliberalismo e deste para o neodesenvolvimentismo. A metodologia é composta por pesquisa documental e análise de conteúdo tendo como fontes: a) a Câmara dos deputados, na qual constam os documentos relativos à tramitação do projeto de lei (PL 4372/2012), além de b) artigos disponibilizados em veículos de comunicação como jornais, revistas e sítios na internet. Foi possível identificar conflitos e consensos a respeito da matéria como, por exemplo, a cobrança da taxa de avaliação e a defesa da qualidade do ensino, respectivamente, configurando-se, assim, uma arena de política pública que envolve grupos patronais e proletários, além de setores do Estado, no qual, tem destaque o forte papel do Executivo. De maneira a organizar o estudo, este artigo está dividido em subcategorias. Após introdução, tem início o referencial teórico acerca da análise de políticas públicas, com foco na *policy arena* e na regulação de setores sociais, em seguida descreve-se de maneira breve a trajetória das políticas e instituições regulatórias da educação superior no Brasil, a essas etapas sucede a análise documental e, por fim, as conclusões.

Introdução

Este artigo tem como objetivo mapear os grupos sociais envolvidos no processo de elaboração do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), trata-se de um projeto de lei que propõe a criação de uma autarquia federal cujas atribuições seriam as de avaliar e regular o ensino superior no Brasil. A partir do mapeamento busca-se, assim, identificar o poder de negociação e os interesses dos grupos envolvidos. Estudar o INSAES torna-se relevante, pois este órgão insere o importante setor do ensino superior ao arranjo institucional regulatório que se desenvolveu no país, principalmente, a partir da Reforma do Estado ocorrida na década de 1990.

A implementação e organização do INSAES é parte do amplo movimento que tem modificado as atribuições do Estado no que diz respeito a sua intervenção no desenvolvimento do Brasil, acompanhando o processo de substituição do desenvolvimentismo para o neoliberalismo e deste para o neodesenvolvimentismo. Nesse sentido, analisar o processo de formulação do INSAES exige retomar parte da literatura sobre políticas públicas regulatórias, com destaque aquelas voltadas para o Ensino Superior, buscando identificar na bibliografia o envolvimento dos atores na elaboração da agenda política da Educação Superior.

Neste sentido, a metodologia é composta por pesquisa documental e análise de conteúdo tendo como fontes: a) a Câmara dos deputados, na qual constam os documentos relativos à tramitação do projeto de lei (PL 4372/2012), além de b) artigos disponibilizados em veículos de comunicação como jornais, revistas e sítios na internet. Foi possível identificar conflitos e consensos a respeito da matéria como, por exemplo, a cobrança da taxa de avaliação e a defesa da qualidade do ensino, respectivamente, configurando-se, assim, uma arena de política pública que envolve grupos patronais e proletários, além de setores do Estado, no qual, tem destaque o forte papel do Executivo. De maneira a organizar o estudo, este artigo está dividido em subcategorais. Após esta introdução, tem início o referencial teórico acerca da análise de políticas públicas, com foco na *policy arena* e na regulação de setores sociais, em seguida descreve-se de maneira breve a trajetória das políticas e instituições regulatórias da educação superior no Brasil, a essas etapas sucede a análise documental e, por fim, as conclusões.

O conceito de política pública

Enquanto área de conhecimento o conceito de política pública se desenvolve ainda na primeira metade do século XX, tendo como “pais” fundadores H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006). Sua utilização surge em termos epistemológicos de uma diferenciação na tradição de estudos da Ciência Política e sua associação com a Sociologia e a Economia, sendo assim, por definição um campo de conhecimento interdisciplinar. Diferenciando-se da tradição européia, na qual os estudos de políticas públicas emergem enquanto desdobramento de teorias sobre o papel do Estado, nos Estados Unidos surge como um campo independente, passando-se diretamente a análise das ações dos governos. De modo objetivo a interpretação norte-americana estabelece que a característica que define o Estado é o poder de coerção legítima.

No entanto, diante a vasta literatura sobre a temática, não podemos afirmar que exista uma única definição de políticas públicas. Enquanto do conhecimento ela busca analisar a ação dos governos, podendo ainda influenciá-la. Aqui não faremos um estudo exaustivo sobre seu conceitual, apenas buscamos resgatar algumas de suas características originais, buscando contextualizá-la.

Sem imergir, portanto, em questões conceituais profundas, neste trabalho consideramos a luz de Theodor Lowi (2008:2012), política pública como a intenção oficial e expressa de uma autoridade pública influenciar, por meio de sanções positivas e negativas o comportamento da sociedade. A legitimidade em aplicar a coerção é garantida por mecanismos institucionais desenvolvidos no interior do próprio Estado. Assim sendo, a sanção pode ser estabelecida por meio de uma lei, estatuto, regulação ou ordem ou ainda incentivos que induzam as pessoas a mudar completamente aquilo que fazem ou a fazer com maior ou menor intensidade aquilo que já fazem. A combinação entre a intenção do Estado e os mecanismos institucionais caracteriza aquilo que podemos traduzir como “fazer política pública” (policymaking), segundo Lowi (2008).

Nesse âmbito, podemos considerar como política pública uma ou um conjunto de decisões e ações formalmente propostas no âmbito dos governos. Ele poderá ser mais ou menos discricionário, isto é, vertical, de acordo com a capacidade dos atores sociais envolvidos, sejam eles setores do mercado e/ou setores da sociedade civil que sejam afetados pela coerção. Uma vez que assim conceituamos a política pública, devemos perceber que seu estudo se localiza no limiar das relações entre o Estado e a Sociedade, podendo ser sua elaboração e implementação feita de modo vertical, consensual e, por vezes, conflituoso.

A análise de políticas públicas tem, convencionalmente, trabalhado com diferentes fases, conhecidas como ciclo de políticas públicas (policy cycle), que distingue as seguintes fases: percepção e definição de problemas, ou seja, a formulação da agenda, seguido pela elaboração de programas e pela tomada de decisão, uma vez elaborado a política passa por sua fase de implementação e, por fim, a avaliação (FREY, 1999). As fases de uma política pública podem ser trabalhadas em conjunto ou separadamente de acordo com o interesse do pesquisador. Aqui, por se tratar de uma política em tramitação na câmara dos deputados, iremos nos ater às fases de percepção e definição de problemas e na tomada de decisões, observando os atores envolvidos e sua participação.

Segundo Frey (1999), há um número infinito de questões que podem ser incorporadas à agenda de políticas públicas, nessa fase, portanto, cabe identificar qual ou quais os fatores que contribuíram para que a regulação da educação superior tenha se tornado uma questão relevante para agenda de políticas públicas, pois "Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de policy" (Windhoff-Héritier 1987 *apud* FREY, 1999, p. 12).

O modo como os problemas são apresentados também são de extrema relevância para análise tendo em vista que irá interferir nas proposições que serão apresentados para a questão. A decisão é comumente precedida de conflitos e acordos envolvendo os atores afetados direta ou indiretamente pela política, no entanto, a capacidade de negociação varia de acordo com o poder de cada ator social.

O conceito de arena política e a educação superior no Brasil

No âmbito das discussões em torno da elaboração de políticas públicas faremos a análise com base no conceito de Arena Política (Policy Arena), originalmente proposto por Lowi em 1972. Tal conceito é particularmente interessante para este trabalho, pois parte-se do pressuposto de que as expectativas e as reações das pessoas afetadas política pública permite antecipar o processo político de decisão e de implementação (Frey, 1999). Assim, ao analisarmos o processo de elaboração do INSAES, podemos antecipar seus efeitos. Segundo Frey:

Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da 'policy arena' refere-se portanto aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas dependendo se as políticas apresentam um caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo. Estas quatro formas de política podem também ser caracterizadas no tocante à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no tocante ao modo da resolução de conflitos políticos. (FREY, 1999, p. 8).

No tocante ao INSAES temos uma política que pode ser definida como regulatória (ver quadro 1), pois trata-se de uma instituição com a finalidade de estabelecer normas e restrições na atuação dos atores sociais envolvidos, estabelecendo ainda intervenções quando julgar necessário. Políticas desse tipo são especialmente relevantes, pois influenciam diretamente o comportamento dos agentes e, por essa razão, constituem um espaço privilegiado para observar o comportamento dos atores sociais envolvidos, já que as pessoas afetadas associam custos e benefícios da política pública.

Quadro 1 – Categoria das políticas públicas

Forma de intenção expressa	Forma do impacto intencional	
	Atua na conduta individual	Atua na conduta do ambiente
Lei Primária (impõe obrigações e posições)	Política Regulatória: leis que impõem obrigações; leis individuais de conduta, em forma criminal; Sinônimo: poder de polícia, intervenção governamental	Política redistributiva: leis impõem classificações ou status; caracterizam atividades. Sinônimo: política monetária e fiscal; políticas orçamentais
Lei secundária (confere poderes ou privilégios)	Política distributiva: leis conferem facilidades ou privilégios incondicionalmente. Sinônimo: patronagem, subsídios e barreiras de entrada.	Política Constituinte: leis conferem poderes; leis a respeito de leis e sobre a autoridade. Sinônimo: auxílio, despesas operacionais em negócios (overhead), organização governamental

Fonte: Lowi, 1985 apud

Nesse sentido toda arena de política pública envolve a existência de agências e agentes guiados por interesses e motivações particulares que podem ser de ordem econômica ou político-ideológica. Aqui mais uma vez o caso do INSAES é simbólico,

pois articula tanto o interesse político do Estado em impor segundo seus critérios um padrão de qualidade para o Ensino Superior, intervindo diretamente quando necessário por meio de medidas de supervisão, ao mesmo tempo em que estabelece restrições econômicas às Instituições de Ensino Superior, restringido o acesso de alunos, por exemplo. O que implica, por outro lado, o interesse político-ideológico das IES em conservar sua autonomia e econômico ao estabelecer restrições ao acesso. O setor da educação é especialmente relevante, pois como afirma Gomes (2003):

Com efeito, todo e qualquer nível do sistema educacional, de natureza pública ou privada, está condenado a manter um relacionamento especial com o Estado em uma sociedade democrática e, assim, a transformação de instituições de educação superior deve ser introduzida na forma de um esforço de ações coordenadas do governo e das instituições. Coordenação é assim vista como arena política para o exercício da barganha e do conflito legitimado (Gomes, 2000c, p. 3). (Gomes, 2003, p. 850).

A composição de uma arena de políticas públicas para educação torna-se ainda mais complexa, pois

os governos (atual e anteriores) identificaram a importância de se desenvolver a educação superior, mas não conseguem lidar com o tamanho e a complexidade hoje existente. Entre as conseqüências disso, ora vem um excesso de regulamentações e controle, ora uma fragilidade nas ações efetivas de supervisão do setor, ou seja, uma fragilidade em conseguir fazer cumprir o que propuseram. (NUNES, 2012, p. 238)

O crescimento do setor de educação superior, além de demonstrar uma vontade expressa dos governos pela expansão, evidenciou a escolha por um modelo com base em instituições privadas, criando um setor de grande relevância econômica ao qual se somam diferentes agentes e interesses, sejam os mantenedores públicos (governos federal, estaduais e municipais), privados (com ou sem finalidade lucrativa), representações de docentes e técnicos administrativos e os poderes públicos Executivo, Legislativo e Judiciário (NUNES, 2012). É nesse contexto que se observa um número crescente de associações nacionais que representam os diferentes agentes:

A presença no cenário político nacional de um número crescente de associações nacionais que representam as instituições federais (ANDIFES), privadas (ANUP, ABMES, SEMESP/SP), privado-católicas (ABESC, ANAMEC), comunitárias (ABRUC, NASC) e estaduais, possuidoras de potências consideráveis de poder que não podem ser reduzidas à fatia de poder que normalmente atribuímos à comunidade acadêmica – a academia, do modelo clarkiano –, constitui justificativa razoável à reflexão sobre a forma institucional de coordenação. Se alguém persiste em reduzir o poder dessas associações nacionais à força política da academia, superestima, em sua análise, o poder acadêmico no Brasil, e, ao mesmo tempo, subvaloriza a dimensão do *lobby* político das associações representativas das instituições particulares e federais. (Gomes, 2003, p. 851).

A presença de diferentes e importantes agentes econômicos e políticos, capazes de exercer influência nas políticas públicas para o setor, combinado com o interesse do

Estado em controlar a expansão por ele incentivado, criaram as condições para que o ensino superior no Brasil se torna uma importante agenda de política pública. Não podemos deixar ainda de reconhecer que a competição por matrículas e a divulgação de instrumentos de avaliação difundiram nos meios de comunicação informações importantes sobre as universidades, principalmente na forma de rankings que pressionaram o Estado a estabelecer padrões regulatórios rígidos.

A opção do Estado tem apontado para relação entre regulação e qualidade do ensino atrelando os processos de reconhecimento de cursos e da instituição ao seu desempenho, ainda que não haja de fato um debate sobre o seja qualidade, o governo tem implementado medidas regulatórias por meio de instituições como a Secretaria de Regulação do Ensino Superior (SERES) e no que constitui o foco de nossa análise o INSAES, tendo desenvolvido instrumentos que vão desde a análise in loco das Instituições de Ensino a criação de indicadores mais ou menos sofisticados como Conceito Preliminar de Curso e o Índice Geral de Cursos¹. Dessa forma a intervenção do Estado só é direta quando a instituição não tenha alcançado os padrões exigidos, ou seja, a opção é por regulação sobre os resultados e não sobre os processos educacionais (GOMES, 2003).

O interessante deste modelo regulatório é que mesmo diante da Arena Política da educação superior, composta por atores com interesses diferenciados, o Estado optou por não diferenciar os distintos grupos a serem regulados e

resolveu ignorar que o setor privado — principalmente o mercantil — e o setor público constituem nichos institucionais alternativos e complementares, mas diferentes, com dinâmicas e estruturas organizacionais distintas e, sobretudo, com finalidades, culturas e objetivos organizacionais distintos. A taxonomia institucional existente — bem como a base regulatória dela recorrente — ignora as importantes fronteiras que separam e caracterizam um setor mercantil, em contraste com o setor público, ou com o setor verdadeiramente comunitário e sem fins lucrativos. (NUNES, 2012, p. 107)

O fato de desconsiderar as diferentes naturezas instituições dos agentes atuantes no Ensino Superior ignora o próprio propósito de cada agente no setor e mantém os mecanismos de controle superficialmente em critérios de qualidade, constituindo um típico reflexo da forma como a regulação do ensino superior se constituiu enquanto agenda de política pública, isto é, diante as pressões impostas pela competitividade com foco na qualidade do ensino, criando assim, um modelo regulatório que acabou por ignorar as finalidades das próprias instituições de ensino e, principalmente os interesses e motivações de cada agente envolvido no setor. Desse modo, o que percebemos é que a agenda de regulação da educação superior tem se estabelecido a partir de decisões incrementais que tem como pano de fundo a escolha por um modelo mercantil de expansão, mediadas pela vontade do Estado e o poder de influência dos agentes na arena de política pública.

O INSAES como Arena de Política Pública

¹ Sobre assunto consultar:

http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_107.pdf

O teor

O processo de tramitação do INSAES reflete essa dimensão incremental a e capacidade muitas vezes limitadas dos agentes da sociedade em posicionar seus interesses diante da política regulatória. Apresentado ao Congresso no dia 12/10/2012, a proposta de criação de um instituto com intuito de regular a educação partiu do Executivo.

Em resumo, o projeto de lei cria um modelo de agência reguladora para o setor da educação, em específico para a educação superior privada. Em seus 49 artigos, o PL menciona a necessidade de avaliar e supervisionar o setor, determinando que estas funções ficariam subordinadas ao novo órgão.

“O INSAES tem por finalidade **supervisionar** e avaliar instituições de educação superior e cursos de educação superior no sistema federal de ensino, e certificar entidades beneficentes que atuem na área de educação superior e básica. [...] Formular, desenvolver e executar as ações de supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos de educação superior no sistema federal de ensino, de acordo com as diretrizes propostas pelo Ministério da Educação, e em consonância com o Plano Nacional de Educação...”

Ainda que o objetivo do projeto seja a supervisão e avaliação do setor educacional, o PL foca suas atenções, basicamente, na estrutura interna do instituto a ser criado. Dos 49 artigos propostos, 31 enfocam o novo plano de carreiras. Não há especificação de como o processo de supervisão e avaliação será realizado.

De novo, há a criação de uma taxa de supervisão que seria cobrada das IES de acordo com o número de matrículas. Ainda que não seja o objetivo deste artigo analisar os pormenores da lei, vale ressaltar que o Estado brasileiro já possui um órgão com a função de avaliar o ensino superior brasileiro intitulado: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e Estatísticas (Inep). O Inep, por sua vez, é regido pela lei 10.861 do que institui o Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) implementado em 2004. A lei do Sinaes, como demonstram vários estudos (Polidori, 2009), pode ser considerada como a operacionalização o processo avaliativo no país.

Com relação à supervisão e regulação da educação superior, também mencionados no projeto do INSAES, atualmente quem se responsabiliza por estas funções é a secretaria de regulação e supervisão da educação superior (Seres) instituída em 2011. A SERES tem como objetivo principal supervisionar as Instituições de Ensino Superior (IES). Atente-se que o modelo de supervisão e avaliação que hoje vigora no Brasil é de criação relativamente recente, tendo sido moldado ao longo de quase 10 anos de implementação da lei do SINAES.

O processo de tramitação

O projeto de lei 4372/12 foi enviado ao Congresso no segundo semestre de 2012, com o argumento de que a atual estrutura do Ministério da Educação brasileiro, não daria conta da complexidade do desafio de avaliar e supervisionar o ensino superior. A exposição de motivos do PL afirma que há a necessidade de criar um novo modelo de gestão para o ensino superior:

“Em que pese o importante passo dado pela criação da SERES, o desafio imposto ao MEC de atingir e manter elevado padrão de qualidade na educação superior ainda requer profundas alterações da

atual estrutura do Ministério. É necessário o aprimoramento e atualização das estruturas de gestão, processos e sistemas de informação, para que se obtenha efetividade nas ações destinadas à qualidade vis-à-vis a aplicação quantitativa da rede de instituições de ensino e cursos por ela oferecidos e às necessidades da população e objetivos estratégicos do governo federal, o que implica na necessidade de uma ampliação significativa dos recursos humanos e financeiros disponíveis para o cumprimento das atribuições institucionais de avaliação, regulação e supervisão da educação superior.” (PL 4.372 exposição de motivos).

As justificativas apontam que com o atual crescimento da educação superior, a estrutura de avaliação e regulação não conseguiria dar conta de atender ao setor. Seria necessária a criação de um corpo técnico recursos financeiros e humanos próprios para lidar com o setor. Com estas justificativas, o PL foi enviado, em regime de prioridade a 4 comissões: de Educação e Cultura, Trabalho de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 12 de setembro de 2012 o PL chegou à Comissão de Educação e Cultura (CEC), primeira a tratar do teor do texto. Para o processo de tramitação interno à comissão, foi nomeado relator o deputado Waldenor Pereira do Partido dos Trabalhadores (PT). Também participavam da comissão de educação outros 31 deputados de 18 partidos².

Logo após sua apresentação, o PL começou a sofrer críticas de diversos setores educacionais. Organizações representativas educação privada entendem que a criação do INSAES permite que o Ministério da Educação tenha uma ingerência ainda maior nos assuntos internos da IES. Já setores a favor como a União dos Estudantes (UNE), afirmam que o setor deve ter maior regulamentação.

Ainda em setembro de 2012, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) já se manifestava contrária à criação do Instituto, alegando ser mais um equívoco do Ministério da Educação. Em artigo, a ABMES afirma que o PL erra, ao não mencionar a livre iniciativa privada e ao não diferenciar os tipos institucionais existentes no complexo arranjo brasileiro. Menciona também a criação do plano de cargos como uma tentativa de agregar órgãos já existentes, como a Seres, ao novo instituto. Em adição, argumenta-se que o PL não define quais serão as novas ‘avaliações’ e como estas serão realizadas, deixando ampla margem para o governo implementar ações através de portarias normativas, não consultivas.

“Nem a exposição de motivos interministerial e nem a mensagem presidencial fundamentam o projeto de lei no [art. 209 da Constituição](#), que dispõe que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II -

² São eles: Gabriel Chalita (PMDB), Artur Bruno (PT), Leo Coimbra (PMDB), Alex Canziani (PTB), Ângelo Vanhoni (PT), Fátima Bezerra (PT), Francisco Praciano (PT), Pedro Uczai (PT), Reginaldo Lopes (PT), Celso Jaboc (PMDB), Professor Sétimo (PMDB), Raul Henry (PMDB), Izalci (PDB), Nilson Pinto (PSDB), Pinto Itamaraty (PSDB), Manoel Salviano (PSD), Aline Corrêa (PP), Waldir Maraço (PP), Glauber Braga (PSB), Leopoldo Meyer (PSB), João Bittar (DEM), Major Fábio (DEM), Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM), Paulo Rubem Santiago (PDT), Alex CANziani (PTB), Stepan Nercessian (PPS), Costa Ferreira (PSC), Professor Sérgio de Oliveira (PSC), Alice Portugal (PCdoB), George Hilton (PRB), Chico Alencar (PSOL), Jorge Boeira (Sem partido).

autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. [...] As regras deixam de ser claras, transparentes, quando parte das ações do proposto Insaes serão desenvolvidas “de acordo com as diretrizes propostas pelo Ministério da Educação”. Essa marota redação abre caminho para a justificativa de edição de portarias e similares criando regras, indicadores ou conceitos de qualidade não previstos em lei”.

Os jornais mencionaram que o PL buscava criar um *superinstituto para fiscalizar ensino superior*. As IES particulares manifestaram-se publicamente contra a criação do Instituto, em carta pública, a Federação Nacional de Escolas Particulares (Fenep) reiterou o mencionado pela ABMES, afirmando que: “o PL não distingue as instituições públicas das privadas e atribui ao Insaes a competência de supervisão de todas, sem distinção”.

Paralelo às críticas de ausência de clareza nos futuros procedimentos a serem adotados, há uma insatisfação por parte das instituições privadas com relação a taxa de supervisão a ser instituída. Segundo a proposta, esta taxa teria como função garantir a realização das avaliações *in loco*, isto é: garantir que as IES passem por avaliações regulares. Esta taxa seria paga pelas IES de acordo com o número de vagas autorizadas. Estudo do Observatório Universitário levantou que da forma como foi proposta, em um semestre a taxa de supervisão arrecadaria mais de 37 milhões de reais. Há também a crítica de que este dinheiro seria utilizado para financiar o próprio instituto. Segundo o estudo mencionado, a folha mensal estimada ficaria pouco mais de 3 milhões de reais.

Tabela 1 - Quadro de Pessoal proposto para o INSAES e Folha Salarial estimada

Cargo	n° de servidores	Folha Salarial estimada (R\$)
Especialista em Avaliação e Supervisão da Educação Superior	350	2.327.723,81
Analista Administrativo	150	891.158,25
Técnico Administrativo	50	136.200,72
Total de servidores	550	3.355.082,78

*cálculo feito a partir dos valores informados nos anexos ao PL n° 4.372/2012, disponíveis em <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/legislação>. Tabulação e cálculo do Observatório Universitário.

Tabela 2 – Estimativa de valores que serão arrecadados com a Taxa de Supervisão, sobre o n° de vagas autorizadas.

		Taxa semestral (R\$)	n° de IES	n° de vagas	Taxa por vaga
Número de vagas autorizadas ³					
até	1.000	2.743.480,00	1.373	548.696	5

³ A Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, cobra taxa semelhante, com a mesma lógica, conforme Anexo V da Lei n° 12.154/2009

De	1001	até	3.000	5.491.531,50	585	1.046.006	5,25
De	3001	até	5.000	3.667.081,00	175	666.742	5,5
De	5001	até	10.000	4.311.361,50	110	749.802	5,75
De	10.001	até	15.000	1.976.652,00	27	329.442	6
De	15.001	até	20.000	2.153.656,25	20	344.585	6,25
De	20.001	até	30.000	2.143.414,00	14	329.756	6,5
De	30.001	até	50.000	2.539.431,00	10	376.212	6,7
Mais de			50.001	12.350.849,00	12	1.764.407	7
totais			-	37.377.456,25	2.326	6.155.648,00	-

Fonte: IES e vagas (Cadastro das IES, do Sistema e-MEC); valores das taxas (Anexo VII ao PL nº 7.372/2012) Tabulação e cálculo do Observatório Universitário.

Argumentos favoráveis a criação do Instituto podem ser encontrados nas argumentações do secretário executivo do MEC, Jorge Messias, segundo ele a proposta do PL seria criar um *sistema de instrumentos eficazes para promover justiça regulatória*. Em seminário realizado em Outubro pela ABMES, Jorge Messias, afirmou que havia um esforço do Executivo em conversar com os atores relevantes:

“(…) Há um esforço de nossa parte em buscarmos encontrar em conjunto uma solução de diálogo perante o Congresso para que estejamos juntos em prol de um projeto que já tem o mérito de pautar a educação superior como uma matéria estratégica do desenvolvimento nacional”.

O Fórum das IES Comunitárias também apresentou parecer favorável ao PL. Alegando que a proposta permite ver a educação como um bem público igual sem diferenciar o tipo de IES. Interessante ressaltar que o argumento é o oposto daquele defendido pelas IES privadas.

“O avanço se dá no fato de a Educação Superior ser legitimada pelo MEC como um bem público, independente do caráter jurídico das instituições, sejam públicas ou privadas, e que se espere, no que se refere ao caráter social, tanto das filantrópicas, das comunitárias ou das com fins lucrativos, uma oferta de ensino que respeite os mesmos critérios de qualidade.”⁴

Vale ressaltar que associações de IES públicas, pouco se manifestaram sobre o PL. Se a União Nacional dos Estudantes (UNE) viu com bons olhos a proposta do PL, as IES federais pouco opinaram. Para a UNE, a regulamentação do setor não só é positiva como necessária. Segundo a entidade, a criação de marcos regulatórios que dêem mais controle por parte do Estado as IES privadas é mandatório, assim como o combate à mercantilização e desnacionalização da educação.

Os três meses posteriores a apresentação do PL foram de intenso debate. Em dezembro de 2012 foi realizada uma audiência pública, solicitada pela Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), para debater o tema. Nesta estiveram presentes diversas entidades representativas do setor. A requisitante da audiência, apresentou uma carta com 15 pontos chaves contrários ao PL. Nela constavam argumentos de que a iniciativa privada não poderia estar sujeita a supervisão de órgãos

públicos, bem como, o de que a criação de uma taxa para a manutenção do quadro pessoal do próprio instituto.

No final de dezembro o deputado Izalci (PSDB), propôs adiar ainda mais a tramitação do PL fazendo com este fosse enviado a mais duas comissões: Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC). A proposta foi negada.

Ainda que o volume de propostas de modificações feitas pelo setor privado tenha sido grande, relativamente poucas emendas foram aceitas pela Comissão de Educação e Cultura. Durante os oito meses que o PL permaneceu na CEC, foram propostas 81 emendas, das quais apenas 11 foram aceitas pelo relator. O deputado Izalci (PSDB) foi quem mais propôs modificações ao projeto, 51 no total. Atente-se que o deputado Izalci representava as entidades privadas na Câmara dos Deputados.

Das emendas aceitas pelo relator, das mais relevantes é a que menciona a lei do Sinaes, anteriormente esquecida. Com isto, entende-se que o processo avaliativo deverá ainda ser pautado pela lei já instaurada. Alterou-se também a composição do Conselho Superior do órgão, alvo de críticas pela não transparência. A taxa de supervisão foi passando a considerar o número de matrículas ativas e não mais as vagas autorizadas. Em parecer favorável ao PL, o relator designado Waldenor Pereira, argumenta:

É nesse quadro de expansão do sistema de ensino superior que experimenta problemas graves de manutenção sustentável do crescimento e de déficits de qualidade, tanto internos ao sistema quanto nas etapas precedentes de escolaridade, que se insere a proposta de criação de um novo ente administrativo: o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES. Que será responsável pelas atividades referentes à supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos de graduação no sistema federal de ensino, bem como à certificação das entidades beneficentes que atuem na área de educação superior e básica.

O parecer do relator foi debatido em duas reuniões da comissão e aprovado, por unanimidade, o seu inteiro teor no dia 12/06/2013, mais de oito meses após sua apresentação. Das emendas aprovadas entende-se que o setor privado conseguiu algumas vitórias como a menção à lei do Sinaes e a modificação na estrutura do colegiado.

Desde Julho de 2012 o PL encontra-se na comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público tendo como relator o deputado Alex Canziani do PTB. Nessa comissão o PL tem tramitado mais rápido, no fim do mês de agosto o prazo para que fossem sugeridas emendas já tinha se esgotado e 19 foram propostas. Dentre estas, das mais relevantes é a elaborada pelo deputado Lelo Coimbra (PMDB) que visa suprimir o termo “supervisionar” do PL. Indo ao encontro dos argumentos defendidos pelas IES privadas, o deputado afirma:

“Supervisionar significa dirigir, orientar, fiscalizar em nível superior. Como está redigido, o dispositivo fere a autonomia universitária e afronta o artigo 209 da Constituição Federal, pois permitirá a intervenção na direção da escola particular, sem que o poder público arque com as consequências econômicas e de desestruturação do comando da instituição. Por essa razão, a palavra supervisionar que constava no artigo

209 no projeto da Constituição Federal foi eliminada na Carta Magna. A emenda corrige a incompatibilidade”.

Em adição, Lelo Coimbra também apresentou emenda buscando suprimir a taxa de supervisão, grande demanda das IES privadas que não foi atendida durante sua tramitação na Comissão de Educação e Cultura. Segundo o deputado, a cobrança da taxa seria inconstitucional tendo em vista que as IES já contribuem para os serviços que são prestados.

Após elaborado o relatório da Comissão de Trabalho, o PL ainda passará por duas outras comissões: Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania que também podem modificá-lo. Posteriormente vai a plenário para ser votado, se aprovado, vai ao Senado para votação.

Conclusões

Em conclusão, analisar o processo de criação de um novo instituto de regulação, como o INSAES, implica em compreender a interação entre os interesses dos diversos atores envolvidos: sociedade, estado, capital. Este artigo buscou demonstrar que o ensino superior pode ser caracterizado como uma arena de políticas públicas como proposto por Lowi. Entende-se que as políticas públicas formam arenas de interesses em que os atores interagem e disputam e as etapas de formulação e implementação de políticas e programas se caracterizam, em última instância, como sendo um processo de interações políticas pautadas por pessoas e instituições que podem, ou não ser democráticas.

O estudo de caso do INSAES aponta o complexo caminho que uma política pública deve percorrer para ser implementada no Brasil. O PL ainda possui um longo percurso a ser percorrido até sua implementação e alterações ainda serão realizadas. No entanto, é perceptível que o setor privado conseguiu se articular e alterar alguns pontos-chaves do projeto de lei. Se o Estado visa regulamentar e supervisionar o setor, as IES privadas conseguiram a inclusão da menção a lei do Sinaes que garante que o processo de avaliação seguirá algum padrão já conhecido e não será pautado por portarias internas ao Ministério da Educação.

Referências

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas* n 21 – junho de 2000

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. *Educ. Soc.* Campinas, vol. 24, n. 84, setembro, 2003. p. 839-872

HILL M. (1997) *The Policy Process in the Modern State*. Third Edition, London: Prentice Hall.

EVANS, Peter. “O Estado como Problema e Solução”. *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.

LOWI, Theodore J. *Arenas of power*. Colorado, Boulder: Paradigm Publishers, 2008

LOWI, Theodore J; *et al.* *American government* 12th ed. New York: Norton & Company, Inc, 2012

NUNES, Edson de Oliveira; com equipe e colaboradores do observatório universitário. *Educação superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de Avaliação da Educação Superior Brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... Outros Índices. In: *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

Sites Acessados:

Emenda Constitucional:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1113725&filenome=EMC+19/2013+CTASP+%3D%3E+PL+4372/2012

Carta da FENEP. Disponível em: <http://www.fenep.org.br/fenep-defende-mudancas-nos-objetivos-do-insaes/> acesso em 15/06/2013

“Fórum das Comunitárias apoia criação do Insaes” disponível em:

http://www.sinprors.org.br/noticias.asp?id_noticia=1250&key_noticia=4Pk3C7H831WKP28Ye1JB acesso em: 12/06/2012.

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, cobra taxa semelhante, com a mesma lógica, conforme Anexo V da Lei nº 12.154/2009

Seminário realizado em 4/10/2012 disponível em:

<http://www.abmes.org.br/abmes/noticias/detalhe/id/652> acesso em 12/06/2012).

Artigo publicado no portal da ABMES. Disponível em:

<http://www.abmes.org.br/abmes/noticias/detalhe/id/613> acesso em 10/05/2013

Matéria publicada em setembro de 2012 no portal UOL, disponível em:

<http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/09/20/mec-pretende-criar-superinstituto-para-fiscalizar-faculdades-particulares-novo-orgao-propoe-criacao-de-550-cargos.htm> acesso em 12/05/2013

Notícia veiculada no Jornal Estado de São Paulo, disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2012/10/26/governo-sofre-resistencia-para-criar-autarquia.htm> acesso em 31/06/2013.

“O Insaes como Agência Reguladora atípica” disponível em: www.observatoriouniversitario.org.br

“O Estado está criando uma autarquia financiada pela iniciativa privada. A de supervisão, baseada no poder de polícia, não encontra fundamento legal nem moral para sua existência” fala em audiência pública, acesso em: <http://www.fenep.org.br/fenep-defende-mudancas-nos-objetivos-do-insaes/>

Carta da Une, acesso em: <http://www.une.org.br/wp-content/uploads/BRASIL-10-NAS-LUTAS-ESTUDANTIS-A-CERTEZA-DE-UM-NOVO-BRASIL.pdf>