

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

TATIANA DE SOUZA FIGUEIREDO MARCHESI

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS INSTRUMENTOS
NORMATIVOS SOBRE O SINAES**

UBERABA

2016

TATIANA DE SOUZA FIGUEIREDO MARCHESI

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS INSTRUMENTOS
NORMATIVOS SOBRE O SINAES**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, área de concentração “Fundamentos da Educação”, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestra.
Orientador: Prof. Dr. Acir Mário Karwoski

UBERABA

2016

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

M264q

Marchesi, Tatiana de Souza Figueiredo
A Qualidade da Educação Superior nos Instrumentos Normativos
sobre o SINAES / Tatiana de Souza Figueiredo Marchesi. -- 2016.
120 f. : il., fig., tab.

Dissertação (Mestrado em Educação). -- Universidade Federal
do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2016
Orientador: Prof. Dr. Acir Mário Karwoski

1. Educação. 2. Ensino superior - Avaliação. 3. Avaliação educa-
cional. I. Karwoski, Acir Mário. II. Universidade Federal do Triângulo
Mineiro. III. Título.

CDU 37

TATIANA DE SOUZA FIGUEIREDO MARCHESI

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS
SOBRE O SINAES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, área de concentração em Fundamentos Educacionais e Formação de Professores, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: **Prof. Dr. Acir Mário Karwoski**

Uberaba, MG, 09 de agosto de 2016.

Banca Examinadora:



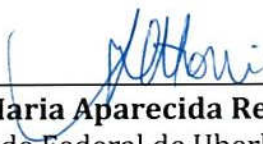
Prof. Dr. Acir Mário Karwoski

Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM



Prof. Dr. Osvaldo Dalberio dal Bello

Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM



Prof.ª Dr.ª Maria Aparecida Resende Ottoni

Universidade Federal de Uberlândia - UFU

A minha amada filha Ana Marchesi.
Para ela. Por ela. Sempre.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Rose e Romulo, pela educação que me deram, pelos princípios e valores que me ensinaram; à família, de perto e de longe, que faz parte da minha trajetória, em especial à Carla, que muito me incentivou nesta jornada e ao meu irmão querido, Gabriel.

Aos professores que cruzaram minha vida, desde as “tias” do Colégio Nossa Senhora das Dores; aos professores do Colégio Dr. José Ferreira, principalmente ao Prof. Danival; aos professores do curso de Direito da Universidade de Uberaba (Unube) e de Letras da UFTM; aos da Especialização da FCETM; e deste Mestrado, pois de cada um adquiri o amor pela docência, e em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Acir Mário Karwoski, pela paciência e ensinamentos.

Aos professores, membros da banca examinadora, Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida Resende Ottoni e Prof. Dr. Osvaldo Dalbério dal Bello, pelo aceite em participarem de momento tão importante, assim como aos professores suplentes, Prof. Dr. Welisson Marques e Prof. Dr. Danilo Seiti Kato, pela disponibilidade.

Aos amigos, de ontem e de hoje, que nem sempre contaram com minha presença e também nem sempre compreenderam a minha ausência, mas torceram pelo meu sucesso, dos quais sinto muitas saudades e com quem quero comemorar esta conquista.

Aos colegas de jornada, hoje mestres, que compartilharam saberes e experiências que tanto contribuíram para este trabalho, assim como os colegas da turma seguinte, que me acolheram e também contribuíram, em especial ao amigo Ms. Júlio César Oliveira Bernardo, que com maestria ajudou-me nas correções.

A minha querida filha, Ana, que compreendeu com amor e carinho que o crescimento da mãe seria o crescimento de ambas, que esta vitória foi cercada de amadurecimento e que os dias de estudo serão recompensados daqui para frente, sempre juntas.

Aos que, direta e indiretamente, participaram deste trabalho, seja com uma palavra amiga, um “bom dia”, um “vai lá”, “você consegue”, “não desista”, “tá acabando”, que não consigo nominar, pois foram tantos. Saibam que seus sorrisos estão gravados em minha memória para sempre e que cada linha desta dissertação foi escrita graças a cada um de vocês. Obrigada!

“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.”

Cora Coralina

RESUMO

Esta dissertação analisa a legislação brasileira atinente à avaliação da Educação Superior, com foco na qualidade. Investiga seu contexto sócio-histórico, os personagens que participaram da elaboração de suas normas, pautando-se na linha teórica e metodológica da Análise Textual dos Discursos (ATD), com a intenção de compreender os princípios e as finalidades da avaliação, visando a contribuir com o entendimento dos profissionais da Educação sobre o assunto e o aprimoramento da qualidade da Educação Superior. A área de pesquisa é “Fundamentos da Educação” e a linha de pesquisa, “Fundamentos e Práticas Educacionais”, cujo estudo e investigação se dá a partir de bases epistemológicas da pesquisa em Educação, associando o processo educacional com áreas e temas abrangentes do conhecimento científico, como Linguagem e Direito. Escolhemos o *corpus* tendo como base a legislação federal vigente que trata da avaliação da e na Educação Superior, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que suscitaram a necessidade de garantir a qualidade do ensino e avaliar a Educação Superior; a Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o atual Plano Nacional de Educação (PNE), que trouxe metas e estratégias para o aprimoramento da avaliação no decênio 2014 a 2024. O objetivo geral é compreender os efeitos de sentido de algumas construções linguísticas e ideológicas presentes nas normas referentes à avaliação da Educação Superior, principalmente no que tange à qualidade na Educação Superior. Objetivamos, especificamente, contribuir para o aprimoramento do entendimento dos profissionais da Educação Superior quanto ao SINAES, seus objetivos, finalidades, formas de avaliação e quais melhorias proporcionam aos profissionais da Educação Superior, como docentes e técnicos-administrativos, aos estudantes e à comunidade. Buscamos nas análises elementos das categorias definidas na ATD, por Jean-Michel Adam, cujos resultados nos levaram a concluir que os fundamentos e princípios legais apresentados pelos instrumentos normativos são essenciais para o desenvolvimento da Educação Superior, inclusive para a formação docente, garantindo a sua qualidade, desde padrões mínimos até a possibilidade de sua melhoria.

Palavras-Chave: Avaliação da Educação Superior. Qualidade da Educação Superior. SINAES. Análise Textual dos Discursos.

ABSTRACT

This dissertation analyses the current Brazilian legislation regarding the evaluation of Higher Education, with focus on quality. This investigates its socio-historical context, the characters who participated in the development of standards, and this is based on theoretical and methodological line of Textual Analysis of the Discourses (ATD) with the intention to understand the principles and evaluation purposes, aiming to contribute to the understanding of Education professionals on the subject and improving the quality of Higher Education. The search area is "Foundations of Education" and the line of research, "Foundations and Educational Practices", the study and research takes place from epistemological basis of research in education, linking the educational process with areas and comprehensive knowledge topics scientific, as Language and Law. We chose the corpus based on the current federal legislation that deals with the assessment and Higher Education, since the Federal Constitution of 1988 (CF/88) and the Law of Directives and Bases of National Education (LDB) of 1996, which raised the need to ensure the quality of teaching and assessing Higher Education; the Law of the National System of Higher Education Evaluation (SINAES), and the current National Education Plan (PNE), which brought goals and strategies for the assessment of the improvement in the decade 2014 to 2024. The general objective is to understand the effects of meaning of some linguistic and ideological constructions present in standards for the Higher Education evaluation especially with regard to quality in Higher Education. We aimed specifically contribute to the improvement of the understanding of Higher Education professionals about the SINAES, its goals, objectives, assessment and what improvements provide the Higher Education professionals, such as teachers and administrative staff, students and the community. We sought in the analysis elements of the categories defined in ATD, by Jean-Michel Adam, whose results led us to conclude that the rationale and legal principles presented by the legal instruments are essential to the development of Higher Education, including teacher training, ensuring their quality from minimum standards to the possibility of improvement.

Keywords: Higher Education Evaluation. Higher Education Quality. SINAES. Textual Analysis of the Discourses.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Visão da ATD	30
Quadro 1 -	Plano de Texto do Gênero Lei	82
Quadro 2 -	Modelo de Gênero Lei	83
Quadro 3 -	Excertos 1 e 2	85
Quadro 4 -	Excerto 3	93
Quadro 5 -	Excertos 4 e 5	95
Quadro 6 -	Excerto 6.....	98
Quadro 7 -	Excerto 7.....	99
Quadro 8 -	Excerto 8.....	101
Quadro 9 -	Excerto 9	103
Quadro 10 -	Excerto 10	104
Quadro 11 -	Excerto 11	105
Quadro 12 -	Excerto 12	107
Tabela 1 -	Trabalhos selecionados para o Estado da Arte	17

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. - artigo

nº - número

p. - página

LISTA DE SIGLAS

ACO – Avaliação das Condições de Oferta
AD – Análise do Discurso
ADF – Análise do Discurso Francesa
ATD – Análise Textual dos Discursos
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública
CNE – Conselho Nacional de Educação
Conae – Conferência Nacional de Educação
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA – Comissão Própria de Avaliação
CPC – Conceito Preliminar de Curso
DISJURI – Simpósio Internacional de Estudos sobre o Discurso Jurídico
EC – Emenda Constitucional
ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC – Exame Nacional de Cursos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FCETM – Faculdade de Ciências Econômicas do Triângulo Mineiro
Geres – Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior
GUNI-UNESCO – Global University Network for Innovation
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES – Instituição de Ensino Superior
IESALC-UNESCO – Instituto Internacional de Educación Superior para América Latina Y El Caribe
IFPE – Instituto Federal do Pernambuco
IGC - Índice Geral de Cursos
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LC – Lei Complementar
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LICC – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro
MEC – Ministério da Educação

PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PIB – Produto Interno Bruto
PNE – Plano Nacional de Educação
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SciELO – Scientific Eletronic Library Online
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE – Universidade Federal do Pernambuco
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UnB – Universidade de Brasília
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp - Universidade Estadual de Campinas
UNICAP – Universidade Católica de Pernambuco
Uniube – Universidade de Uberaba
UNISO – Universidade de Sorocaba
UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO	24
1.1 LINGUAGEM, DISCURSO E HERMENÊUTICA JURÍDICA	24
1.2 ANÁLISE TEXTUAL DOS DISCURSOS	29
1.3 CONTRIBUIÇÕES DA PRAGMÁTICA E DA TEORIA DA ENUNCIÇÃO	33
1.4 CATEGORIAS PARA ANÁLISE	34
1.4.1 Índices pessoais	35
1.4.2 Dêiticos espaciais e temporais	36
1.4.3 Tempos verbais	38
1.4.4 Posicionamento enunciativo	41
1.4.5 Modalidades	43
1.4.6 Tipos de representação da fala	44
1.4.7 Indicações de quadros mediadores	45
1.4.8 Fenômenos de modalização autonímica	46
1.4.9 Indicações de um suporte de percepções e de pensamentos	47
1.5 MÉTODO COMPARATIVO	48
2 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	51
2.1 HISTÓRIA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	51
2.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	60
2.3 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL	66
2.4 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)	71
2.5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024)	75
3 ANÁLISE DOS EXCERTOS	77
3.1 GÊNERO LEI	77
3.2 GARANTIA DO PADRÃO DE QUALIDADE	84
3.3 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	94
3.4 PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO ENSINO	98
3.5 MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO	100
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	114

INTRODUÇÃO

Tools are never 'mere' tools ready to be applied: they always modify the goals you had in mind. (LATOIR, 2005 apud GILLEN, 2014, p. 12)¹.

A Educação é um direito tão importante em nossa sociedade que é prevista na legislação brasileira, inclusive quando se trata de princípios, fundamentos, assuntos pertinentes à avaliação de seus ensinos, metas e estratégias a serem alcançadas, o que a torna não só um direito, mas um dever.

Em nosso trabalho, analisamos a legislação brasileira tendo como tema central a avaliação da Educação Superior, com foco na qualidade, investigando seu contexto sócio-histórico, os personagens que participaram da elaboração de suas normas e, baseando-nos na Análise Textual dos Discursos (ATD) dos instrumentos normativos em vigor. Analisamos os efeitos de sentidos de alguns de seus dispositivos, com a intenção de compreender os princípios e finalidades da avaliação, visando a contribuir com o entendimento dos profissionais da Educação sobre o assunto e o aprimoramento da qualidade da Educação Superior.

Instrumentos normativos (ou normas jurídicas) são regras de conduta, agrupadas em forma de documento, que impõem às pessoas comportarem-se da forma por ela determinada. No ordenamento jurídico brasileiro, são classificadas quanto ao seu poder de coerção, sendo as mais importantes a Constituição, as leis e os decretos federais. Existem outros tipos de instrumentos normativos, de menor amplitude, como as legislações estaduais e municipais, portarias, orientações normativas, notas técnicas, convenções, acordos, manuais etc. (FERRAZ JUNIOR, 2003).

Adotamos a teoria e metodologia da ATD, de Jean-Michel Adam, que une a Linguística Textual e a Análise Textual à Análise do Discurso. Importante salientar que a ATD não visa apenas a entender o conteúdo, pois vai além da interpretação semântica, buscando compreender melhor o texto/discurso também na questão ideológica que o circunda, considerando que as unidades textuais organizam-se em níveis de complexidade crescentes.

¹ Tradução nossa: Ferramentas não são meras ferramentas prontas para serem aplicadas: elas sempre modificam os objetivos que você tinha em mente.

Adam (2011, p. 24) explica que a ATD é uma forma teórica e descritiva de análise textual, “com o objetivo de pensar o texto e o discurso em novas categorias” em que a linguística textual atua no quadro mais amplo da análise do discurso. O autor postula “uma separação e uma complementaridade das tarefas e dos objetos da linguística textual e da análise de discurso, [...] como um subdomínio do campo mais vasto da análise das práticas discursivas” (ADAM, 2011, p. 43). Dessa forma,

[...] a linguística textual tem como papel, na análise de discurso, teorizar e descrever os encadeamentos de enunciados elementares no âmbito da unidade de grande complexidade que constitui um texto. [...] concerne tanto à descrição e à definição das diferentes unidades como às operações, em todos os níveis de complexidade, que são realizadas sobre os enunciados (ADAM, 2011, p. 63).

Baseando-nos na obra de Adam (2011), nossa análise é centrada nos níveis de complexidade referentes ao plano de texto, períodos e sequências, proposições e palavras, buscando analisar a textura, a estrutura, a semântica, a enunciação e os atos de discurso, que abordamos no decorrer da dissertação.

Escolhemos o *corpus* baseando-se na legislação federal vigente, que trata da avaliação da e na Educação Superior, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que preveem como princípio a necessidade de garantir a qualidade do ensino e avaliar a Educação Superior; a Lei n.º 10.861/2004, que instituiu a avaliação da Educação Superior, e o atual Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 13.005/2014, que estipulou metas e estratégias para o aprimoramento da avaliação no decênio 2014-2024.

A CF/88 prevê as garantias mínimas para proporcionar a educação a todos, dever não só do Estado, mas também da família; e que o ensino será ministrado com base em princípios, dentre eles a garantia do padrão de qualidade, expresso no artigo 206, inciso VIII. Quanto ao ensino superior privado, deixa explícito que este só se dará mediante aprovação e avaliação pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

A LDB de 1996 regimenta e descreve as diretrizes e bases da educação nacional e traz em seu escopo que cabe à União assegurar processo nacional de avaliação do ensino superior e das Instituições de Educação Superior (IES), para autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos superiores e seus

estabelecimentos de ensino, buscando a melhoria da qualidade de ensino (BRASIL, 1996).

A Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, instituiu o SINAES, com objetivo de formalizar e regulamentar o processo nacional de avaliação das IES, seus cursos de graduação e o desempenho dos estudantes (BRASIL, 2004b).

O PNE para o decênio 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, prevê elevar a qualidade da Educação Superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior, tendo como primeira proposição o aperfeiçoamento do SINAES, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão (BRASIL, 2014b).

Essas são as peças normativas analisadas na temática da avaliação da Educação Superior, adotando a ATD. Temos como objetivo geral compreender as construções linguísticas e ideológicas das normas referentes ao SINAES, principalmente no que tange à qualidade do ensino superior visando a contribuir para o aprimoramento do entendimento dos profissionais da Educação Superior, quanto ao SINAES, seus objetivos, finalidades, formas de avaliação e quais melhorias proporcionam a esses profissionais docentes e técnicos-administrativos, aos estudantes e à comunidade universitária.

Acreditamos que o texto normativo educacional, se bem compreendido, principalmente quanto às suas reais intenções – linguísticas, ideológicas e sociais – pode beneficiar não só os que aplicam os seus regulamentos, como as instituições e os profissionais de Educação Superior mas, principalmente, o sujeito principal da relação educacional, que é o estudante.

A linguagem jurídica é, por vezes, complexa e restrita aos profissionais da área, passível de ambiguidade, já que possui palavras polissêmicas (que possuem mais de um significado), neologismos (palavras criadas no âmbito jurídico) e de difícil compreensão por aqueles que a desconhecem.

Para melhor aplicar as diretrizes educacionais, a fim de que atinjam os objetivos da Educação, descritos nos princípios e fundamentos legais, os envolvidos com Educação Superior precisam compreender os textos normativos, contribuindo para sua atuação garantindo os padrões de qualidade da Educação Superior e de suas instituições, o que se refletirá no desempenho acadêmico e social dos estudantes.

Como primeiro passo para a pesquisa, realizamos o estudo do estado da arte da pesquisa, entendido como:

[...] um mapa que nos permite continuar caminhando; um estado da arte é também uma possibilidade de perceber discursos que em um primeiro exame se apresentam como descontínuos ou contraditórios. Em um estado da arte está presente a possibilidade de contribuir com a teoria e prática”. (MESSINA, 1998, p. 1 *apud* ROMANOWSKI; ENS, 2006, p. 40).

Consultamos as bases de dados dos sítios eletrônicos da *Scientific Eletronic Library Online (SciELO)* e de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), buscando artigos, dissertações e teses escritas entre os anos de 2010 e 2015, com uso das palavras/expressões chave: qualidade da Educação Superior, avaliação da Educação Superior e SINAES.

Obtivemos dezessete resultados na base de dados da SciELO e vinte e oito na Capes, sendo destes cinco coincidentes. Não há trabalhos registrados que utilizem a Análise Textual dos Discursos em instrumentos normativos sobre o SINAES, apesar de a grande maioria citar a legislação vigente, mas nem sempre analisando seus dispositivos. Há trabalhos sobre a Lei do SINAES, sobre a qualidade da Educação Superior e sobre as questões que norteiam as formas de avaliação, os resultados, os índices e os indexadores e a relação com a qualidade de ensino, as análises de períodos de governo e de políticas públicas.

Selecionamos dez trabalhos, com maior afinidade ao tema de nossa pesquisa, expostos na Tabela 1, adiante. Percebe-se, então, que, apesar de haver uma grande produção sobre a qualidade da Educação Superior, baseada na legislação vigente sobre o SINAES, não há trabalhos acadêmicos que tragam estudos sobre estes instrumentos normativos sob a perspectiva da análise textual dos discursos, razão pela qual nosso trabalho pretende contribuir para a pesquisa em Educação.

A respeito do uso da ATD, muitos trabalhos foram produzidos em universidades do nordeste do país, principalmente no Rio Grande do Norte, em que há um grupo de pesquisa que utiliza esta metodologia na análise de textos jurídicos, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que também realiza o Simpósio Internacional de Estudos sobre o Discurso Jurídico (DISJURI), com a união de acadêmicos e profissionais de Direito e Letras.

Tabela 1 – Trabalhos selecionados para o Estado da Arte

TÍTULO	AUTOR(ES)/ORIGEM	TIPO	ANO
Educação Superior: O papel da União e a garantia de qualidade do ensino	Susana Salum Rangel/USP	Tese	2013
Avaliação e Transformações da Educação Superior Brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES	José Dias Sobrinho/UNISO	Artigo	2010
Avaliação Institucional Externa no SINAES: considerações sobre a prática recente	Maria do Carmo de Lacerda Peixoto/UFMG	Artigo	2011
Avaliação e Regulação da Educação Superior: conquistas e impasses	Silke Weber/UFPE	Artigo	2010
O Desempenho das Universidades Brasileiras na Perspectiva do Índice Geral de Cursos (IGC)	Celine Hoffmann/UFSM, Roselaine Ruviano Zanini/UFSM, Ângela Cristina Corrêa/UFSC, Julio Cezar Mairesse Siluk/UFSM, Vitor Francisco Schush Junior/UFSM e Lucas Veiga Ávila/UFSM	Artigo	2014
Percurso da Avaliação da Educação Superior nos Governos Lula	Gladys Beatriz Barreiro/USP e José Carlos Rothen/UFSCar	Artigo	2014
Avaliação Institucional no Contexto do SINAES: a CPA em questão	Assis Leão da Silva/UFPE e Alfredo Macedo Gomes/UFPE	Artigo	2011
Mudanças nos Pesos do CPC e seu Impacto nos Resultados de Avaliações em Universidades Federais e Privadas	Helio Radke Bittencourt/PUCRS, Lorí Viali/PUCRS, Alziro Cesar de Moraes Rodrigues/PUCRS e Alam de Oliveira Casartelli/PUCRS	Artigo	2010
SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil	Jorge Luiz Lorêlo de Sales Ribeiro/UFBA	Artigo	2010
SINAES, teoria e prática: pressupostos epistemológicos em oposição	Leo Lynce Valle de Lacerda/UNIVALI	Artigo	2015

Fonte: Da autora, 2016.

Grandes contribuições também são feitas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), nos estudos de Linguagem e Direito, especialmente com a aplicação da Análise Crítica do Discurso, principalmente, liderados pela Prof.^a Virgínia Colares, demonstrando a transdisciplinaridade com outras áreas, que consiste em uma integração das disciplinas que possibilita uma interação contínua e ininterrupta (KRAUSZ, 2011).

Três conceitos são importantes para levantar o problema da pesquisa: o que é avaliar; o que é acreditar; e o que é qualidade. E é da relação entre os conceitos destes três elementos que emergem os questionamentos relevantes para a pesquisa em Educação.

Luckesi (2005, p. 28) afirma que "o ato de avaliar tem como função investigar a qualidade de desempenho dos estudantes, tendo em vista proceder a uma intervenção para a melhoria dos resultados, caso seja necessário". E complementa que "a avaliação da aprendizagem como um recurso pedagógico útil e necessário para auxiliar cada educador e cada educando na busca e na construção de si mesmo e do seu melhor modo de ser na vida" (LUCKESI, 2010, p. 1).

Já sobre acreditação, Dias Sobrinho explica que "é um conceito e uma prática relativos à garantia de qualidade" e que:

[...] acreditar é praticar um ato legal certificando que uma instituição, um curso, um programa tem qualidade; portanto, seus efeitos são legítimos e publicamente assegurados e validados pelo Estado. Seu principal objetivo consiste em um controle legal-burocrático-formal da qualidade. Esse processo de garantia de qualidade culmina em um ato formal de testemunho de fé pública e respeito dos resultados alcançados por uma instituição, curso ou programa, com base em critérios e padrões externa e previamente estabelecidos.

Dentre os objetivos da acreditação mais comumente mencionados se incluem: certificar que uma instituição/curso/programa cumpriu as exigências predeterminadas por alguma agência externa; identificar as "boas práticas" e os cursos/instituições de boa reputação (útil para potenciais estudantes e empregadores); ajudar a criar normas e critérios para os processos de aceitação e transferência de créditos; facilitar a mobilidade estudantil e os intercâmbios de pesquisadores; oferecer informações para orientar a distribuição de fundos públicos e o investimento de fundos privados; contribuir para o autoconhecimento e melhora institucionais." (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 818).

"Acreditar é certificar a qualidade. Mas, que é, mesmo, qualidade? Qual qualidade, quem a define e para quem?" (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 818). Para Dias Sobrinho (2008, p. 819), "a qualidade é, então, conformidade a padrões previamente estabelecidos por especialistas e pelos membros de órgãos que definem os critérios e padrões pelos quais são controlados os setores acadêmicos e efetuadas as medidas. "

Onde estão estes critérios? Na lei. Mas há realmente relação entre avaliação, acreditação e qualidade? Os regimentos estão garantindo os padrões mínimos de qualidade? É possível melhorar a qualidade da Educação Superior com os princípios legais referentes à avaliação da Educação Superior determinados pelas leis vigentes? Será que as formas de avaliação do SINAES garantem a qualidade? Índices e conceitos avaliam a qualidade da Educação Superior?

Partimos desses questionamentos para a formulação do nosso problema para a pesquisa, aliando à área de concentração e à linha de pesquisa de Fundamentos e Práticas Educacionais, cuja relevância abordamos a seguir.

A área de pesquisa da dissertação é “Fundamentos da Educação” e linha de pesquisa é "Fundamentos e Práticas Educacionais", que é voltada ao estudo e investigação dos fundamentos e práticas educacionais a partir de bases epistemológicas da pesquisa em Educação, associando o processo educacional com áreas e temas abrangentes do conhecimento científico, no nosso caso com a Linguagem e o Direito.

A legislação em vigor utilizada como *corpus* desta pesquisa traz os princípios, diretrizes, fundamentos, metas e regulamentos de como se deve proceder a prática educacional e, mais especificamente, da avaliação da Educação Superior, o que coaduna com a linha de pesquisa. Assim, encontramos a garantia de padrão de qualidade como princípio da educação nos artigos 206 da CF/88 e 3.º da LDB de 1996, e como diretriz do PNE, previsto no art. 2.º da Lei nº 13.005/2014.

Como consequência, e como já apontamos anteriormente, os destinatários desta pesquisa, em primeiro plano, são os profissionais da educação, sejam docentes ou técnicos-administrativos em Educação, na busca de melhorar suas práticas educacionais com a compreensão dos instrumentos normativos referentes aos SINAES, especialmente no que diz respeito à qualidade da Educação Superior. Com a melhor compreensão das normas jurídicas, os profissionais da educação entenderão qual papel desempenham na Educação Superior para a garantia da qualidade e para a busca de sua melhoria. Consequentemente, serão também beneficiados pela análise, em segundo plano, os estudantes e a comunidade em geral.

Outrossim, o estudo da Linguagem e do Direito, apontado na obra homônima organizada pela Prof.^a Dr.^a Virgínia Colares, da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), aponta que esse estudo “parte do pressuposto de que o domínio da relação entre a linguagem e a atividade jurisdicional se inscreve numa prática necessariamente transdisciplinar”, conforme prefacia Jayme Benvenuto (COLARES, 2010, p. 8), que ainda diz que “o Direito tem que se impurificar de outros conteúdos e métodos, se quiser continuar acreditando na idéia [*sic*] de melhorar a vida das pessoas, não se resumindo a mero instrumento de força” (COLARES, 2010, p. 8).

Dessa forma, Direito, Linguagem e Educação unem-se para abordar um só tema, complementando e harmonizando-se.

Assim, os instrumentos normativos específicos sobre assuntos educacionais são analisados com recursos linguísticos, integrando e relacionando o Direito e a Linguagem com a Educação, não para criar uma nova disciplina, mas para possibilitar uma nova percepção do conhecimento.

Para esta pesquisa, adotamos os procedimentos metodológicos a seguir, iniciando com a elaboração do projeto de pesquisa, baseando-nos em uma pesquisa bibliográfica e documental, com finalidade de investigar a qualidade da e na Educação Superior nos instrumentos normativos vigentes que dispunham sobre o SINAES.

Fonseca (2002, p. 32) define pesquisa bibliográfica como aquela feita por “referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites [...]”, ou seja, trabalhos já efetuados que ajudam ao pesquisador conhecer o que já foi estudado sobre o assunto.

Para Gil (2007), os exemplos mais característicos desse tipo de pesquisa são sobre investigações que versam a respeito de ideologias ou aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema, como propomos em nosso trabalho, pois envolve questões ideológicas e sócio-históricas na realização da análise do discurso.

Já a pesquisa documental, segundo Fonseca (2002), apesar de poder se confundir com a pesquisa bibliográfica, por nem sempre ser fácil a sua distinção, pode utilizar recursos mais diversificados e dispersos, sem necessidade de tratamento analítico, como:

[...] tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais [como os instrumentos normativos que ora utilizamos no corpus], cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32, comentário nosso).

Sobre a escolha da abordagem qualitativa, esta deve se preocupar com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos

processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001).

Iniciamos a pesquisa realizando o estado da arte, proposta pela Disciplina de Metodologia Científica do curso de Mestrado, levantando as pesquisas e trabalhos realizados com temas semelhantes, utilizando as plataformas SciELO e Capes. Dos resultados obtidos, selecionamos os dez mais relevantes, considerando a maior afinidade com a pesquisa, e formatamos em uma tabela.

Após, foram realizados estudos das teorias e metodologias que seriam adotadas para a análise dos textos normativos, sendo escolhida a ATD, de Jean-Michel Adam. Escolhemos as categorias de análise da ATD que seriam utilizadas, aliando aos estudos da Teoria da Enunciação e da Pragmática de Fiorin (2012b e 2013). O método comparativo de Heidmann (ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010) também foi selecionado, tendo em vista que os instrumentos normativos possuem trechos semelhantes.

Realizamos o levantamento bibliográfico acerca da história da avaliação da Educação Superior no Brasil, possibilitando a aplicação do método da comparação. Posteriormente, foi realizado um estudo da legislação vigente, sua contextualização sócio-histórica, seus personagens e os papéis que desempenharam na formulação dos instrumentos normativos.

Selecionamos o *corpus* por meio da rede eletrônica, no sítio eletrônico da Presidência da República², que contém acervo completo com toda a legislação brasileira, sendo possível diferenciar facilmente as vigentes das revogadas. Selecionamos a legislação vigente que trata da qualidade da Educação Superior e da sua avaliação, que são a CF/88 e suas alterações, a LDB de 1996, a Lei do SINAES e o atual PNE.

Elaboramos o plano de texto e o modelo do gênero lei, com finalidade de facilitar o entendimento dos elementos textuais usados na análise. Após, utilizando as ferramentas de busca disponíveis no computador (Ctrl + F ou Ctrl + L, conforme o programa) e a palavra-chave “qualidade”, constatamos que há quatro tipos de menção ao tema: i) qualidade da educação; ii) avaliação da qualidade de ensino; iii) padrões mínimos de qualidade; iv) melhoria da qualidade de ensino.

²www.planalto.gov.br

Assim, foram feitos recortes referentes ao tema principal, qualidade da Educação Superior, e separamos os excertos por esses subtemas, montando quadros com textos/discursos semelhantes, analisando-os conjuntamente.

Aplicamos as categorias de análise de Adam (2011), com o método comparativo de Heidmann e as concepções da Pragmática e da Teoria da Enunciação de Fiorin (1995), entendendo os discursos e analisando a semântica dos textos. Buscamos as terminologias jurídicas e semânticas para compreensão dos termos e comparação com os sentidos dos textos.

Assim, o desenvolvimento do texto dissertativo começa com o Capítulo 1, em que apresentamos os referenciais teóricos e metodológicos utilizados para a análise do *corpus* escolhido, com os conceitos de linguagem e discurso jurídicos, a hermenêutica jurídica e suas lacunas, a ATD, proposta por Jean-Michel Adam, as contribuições para a análise dos conceitos oriundos da Pragmática e da Teoria da Enunciação, baseadas nos estudos de José Luiz Fiorin, as categorias para análise e o método comparativo.

O Capítulo 2 inicia com o histórico da avaliação da Educação Superior no Brasil, desde a criação das primeiras instituições brasileiras de Educação Superior, transpassando pelos momentos sócio-históricos dos instrumentos normativos selecionados no *corpus* até hodiernamente, apresentando os personagens fomentadores e criadores do atual sistema de avaliação, compreendendo os objetivos e princípios que o norteiam, bem como a formação discursiva presente nos textos.

É no Capítulo 3 que analisamos os textos/discursos, destacando os excertos que tratam da qualidade da Educação Superior, que foram desmembrados e reagrupados em quatro categorias: i) garantia do padrão de qualidade; ii) avaliação da qualidade do ensino superior; iii) padrão mínimo de qualidade de ensino; e iv) melhoria da qualidade do ensino, adotando a ATD como referencial teórico-analítico.

Encerramos a dissertação com as considerações finais e contribuições da pesquisa para a educação voltada, principalmente, para as práticas dos profissionais docentes e dos técnico-administrativos que atuam em instituições de ensino superior, na busca pela (melhoria da) qualidade da Educação Superior.

No capítulo a seguir, abordamos as bases teóricas e metodológicas que sustentam nossa pesquisa. Iniciamos com a abordagem da linguagem e do discurso jurídicos, suas peculiaridades, e sobre a hermenêutica jurídica e suas lacunas. Posteriormente, adentramos na ATD, referenciada na obra de Jean-Michel Adam, em

parceria com Ute Heidmann e Dominique Maingueneau (ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010), apresentando as categorias para análise e o método comparativo.

1 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

A linguagem tem a possibilidade de fazer curtos-circuitos em sistemas orgânicos intactos, produzindo úlceras, impotência ou frigidez. Porque são as palavras que carregam consigo as proibições, as exigências e expectativas. E é por isto que o homem não é um organismo mas este complexo lingüístico a que se dá o nome de personalidade. (ALVES, 1995, p.68)

Neste capítulo evidenciamos o referencial teórico e metodológico aplicado na pesquisa. Começamos pela da linguagem e pelo discurso jurídicos, suas peculiaridades e sobre a hermenêutica jurídica e suas insuficiências, o que nos levou a adotarmos teorias e metodologias da Linguística, especificamente a ATD, assunto abordado na segunda seção. Na sequência, utilizamos alguns estudos sobre a Pragmática e a Teoria da Enunciação para a análise do *corpus*.

Na quarta seção, expomos os métodos da ATD que utilizamos na análise do *corpus*. Tratamos também do método comparativo, em seção apartada, tendo em vista a importância de se verificarem as alterações sofridas pela legislação no decorrer de sua vigência.

1.1 LINGUAGEM, DISCURSO E HERMENÊUTICA JURÍDICA

Em Direito, no estudo de sua introdução, aprende-se que “*Ubi homines, ibi societas; ubi societas, ibi jus*”, brocardo em latim que significa que “onde está o homem, aí há sociedade; onde há sociedade, aí há direito” (SANTOS, 2001, p. 329). No mesmo caminho, a linguagem que Fiorin (2013) define como a capacidade específica de o ser humano comunicar-se, responde a uma necessidade natural. A linguagem, segundo Kock (2012):

[...] possibilita aos membros de uma sociedade a prática dos mais diversos tipos de atos, que vão exigir dos semelhantes reações e comportamentos, levando ao estabelecimento de vínculos e compromissos anteriormente inexistentes. (KOCH, 2012, p.7-8).

A linguagem, como uma ferramenta cultural (FIORIN, 2013), serviu ao homem para criação do Direito, afinal, não há como se criar regras de convivência sem antes haver a possibilidade de comunicação entre os seres. A linguagem e o Direito são, portanto, os principais instrumentos de vida em sociedade.

No Direito, a linguagem tem particularidades, pois:

[...] estabelece relações entre pessoas e grupos sociais, faz emergir e desaparecer entidades, concede e usurpa a liberdade, absolve e condena réus. Um compromisso, antes inexistente, pelo uso da linguagem, origina-se no Direito; um novo órgão estatal surge pela utilização da palavra certa, pela pessoa certa; um procedimento legal é instituído no novo código processual em gestação, poderes são conferidos etc. Enfim, algo diferente acontece no panorama delineado pelo Direito, porque foi realizado um ato jurídico através de um ato de fala, isto é, realiza-se um ato performativo de fala, uma ação que determina mudanças no mundo legalmente estruturado. (COLARES, 2010, p. 10).

Nesse sentido, Colares (2014) ensina que “todo discurso é uma construção social, não individual e somente pode ser analisado ao se considerar o seu contexto histórico-social”, ou seja, é no discurso que surgem os significados. “A *linguagem* que usamos define nossos propósitos, expõe nossas crenças e valores, reflete nossa visão de mundo e a do grupo social em que vivemos, e pode, ainda, servir como instrumento de manipulação ideológica.” (COLARES, 2014, p. 85).

Tendo em vista a necessidade de se criarem limites para a boa convivência, surgem os instrumentos normativos que formalizam as regras de conduta, obrigando as pessoas a se comportarem de determinada forma. Estes instrumentos normativos possuem um discurso jurídico que “[...] materializa as práticas sociais de uma tradição através da produção de textos” (COLARES, 2014, p. 85).

Sendo o discurso o produto de histórias sociais, uma forma de interação, seja pela fala ou pela escrita, com características específicas de pessoas, grupos, nele é possível encontrar marcas de formação discursivas o que, para Pêcheux (1990 *apud* ADAM, 2011), são formas de dizer ou se expressar, com usos de expressões ou palavras que seriam típicas de determinados grupos, com certa posição, cujo uso daria certo sentido específico ao dito ou escrito.

O discurso jurídico possui uma formação discursiva com expressões e marcas próprias da área, nem sempre de fácil entendimento para os que não a conhecem. Especificamente, quando se trata de instrumentos normativos, aqui se incluindo as

leis, decretos e demais normas, possuem uma formação discursiva normativa (BITTAR, 2010)³.

Outra marca presente na linguagem jurídica, principalmente nos instrumentos normativos, é o discurso político, caracterizado pela conjuntura política do momento em que são elaborados, decorrentes dos anseios populares e com forte influência das ideologias políticas de partidos políticos. A elaboração do projeto de lei cabe aos órgãos legislativos, formados por senadores, vereadores, deputados estaduais e federais, que são filiados a partidos políticos e eleitos pelo povo. Cabe a eles a formulação dos textos que compõem os projetos de lei, aprovar e submeter à Presidência da República para que sancione, publique e dê vigência às leis:

O indivíduo que legisla é mais ator do que autor; traduz apenas o pensar e o sentir alheios, reflexamente às vezes, usando meios inadequados de expressão quase sempre. Impelem-no forças irresistíveis, subterrâneas, mais profundas do que os antagonismos dos partidos. De outro modo se não explica o fato, verificado em todos os países, de adotar uma facção no poder as ideias, os projetos e as reformas sustentadas pelo adversário, dominador na véspera; um grupo realiza o programa dos contrários e, não raro, até as inovações que combatera (MAXIMILIANO, 2011, p. 17).

O texto legislativo possui, portanto, um discurso jurídico, classificado como discurso normativo, e um discurso político, já que o legislador é pertencente a um partido político e as leis decorrem de programas de governo, principalmente nas áreas sociais, além de estarem situadas em um contexto sócio-histórico em que foram criadas.

No governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, Bolsa Escola, primeiramente através da Medida Provisória n.º 2.140-1, de 14.03.2001, posteriormente convertida na Lei n.º 10.219, de 11.04.2001 (BRASIL, 2001b). Já no governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Bolsa Escola e outros auxílios, como o Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação, também criados pelo governo anterior, foram unificados no Bolsa Família pela da Lei n.º 10.836, de 09.01.2004 (BRASIL,

³Bittar (2010, p.111) classifica o discurso jurídico em quatro tipos: a) discurso normativo, quando se trata de textos de leis, portarias, regulamentos; b) discurso decisório, quando se trata de textos de decisões judiciais, como sentenças, acórdãos, decisões interlocutórias, e decisões administrativas em geral; c) discurso burocrático, quando se trata de regulamentos procedimentais, como regimentos internos de órgãos; e d) discurso científico, quando se trata de textos de produções doutrinárias, ensinamentos teóricos, resenhas, críticas, comentários, formulações e reformulações exegéticas.

2004a). Em ambos os casos, os programas foram temas de campanha eleitoral e projetos de governo e se transformaram em programas sociais de seus governos.

Ante a necessidade de compreender-se o texto legal para que sejam atingidos os fins normativos e, sendo o texto o produto da interação entre sujeitos sociais (KOCH; ELIAS, 2012a), a Linguística investiga a linguagem verbal humana, observando a língua em uso, procurando descrever e explicar os fatos que estão sendo usados e como a linguagem funciona no meio social (FIORIN, 2012a), o que coaduna com a análise dos textos legais, afinal:

A linguagem jurídica não é homogênea nem unívoca, consiste em várias realizações dessa linguagem em diferentes tipos de textos produzidos por múltiplos autores e dirigidos a uma grande variedade de destinatários. Na doutrina, por exemplo, é o jurista que fala sobre o Direito, usando uma metalinguagem para emitir comentários sobre conceitos e desenvolver teorias sobre a aplicação de princípios jurídicos. Já na no [sic] processo decisório, o juiz, em pleno uso de suas atribuições, declara atos válidos, sentencia indivíduos culpados ou inocentes. Na legislação, o legislador constrói entidades jurídicas, distribuindo poderes, ordenando, permitindo ou proibindo comportamentos. (COLARES, 2010, p. 13, comentário nosso).

Os instrumentos normativos devem ser interpretados de forma literal, ao menos que sejam passíveis de dúvidas, ambiguidade ou haja lacunas. Para Santos (2001, p.141), lacuna é um “vão; vazio; falta; falha; omissão” e lacuna de lei é o “silêncio da lei no que se refere a determinado caso”. Ocorrendo omissão, o Decreto-Lei nº 4.657, de 04.07.1942, chamado Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – LICC), prevê no art. 4.º que, nesses casos, o juiz decidirá de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do Direito (BRASIL, 1942).

No meio jurídico, utiliza-se da hermenêutica jurídica para se compreender a linguagem jurídica. Segundo Santos (2001, p. 110), hermenêutica, do grego *hermeuneutiké*, é a “interpretação do sentido das palavras; arte de interpretar as leis e os livros sagrados antigos”. A hermenêutica jurídica, por sua vez, é a:

[...] interpretação científica de textos da lei, com o objetivo de seu estudo e reunião num corpo doutrinário dos processos a serem aplicados para que o seu sentido se torne inalterável, seu conhecimento adequado e adaptados aos fatos sociais. (SANTOS, 2001, p. 110).

Para Ráo (1952 apud MORAES, 2014), o objeto da hermenêutica é:

[...] investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito, para efeito de sua aplicação e interpretação; por meio de regras e processos especiais procura realizar, praticamente, estes princípios e estas leis científicas; a aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nelas contidos assim interpretados, às situações de fato que se lhes subordinam. (RAO, 1952, p. 542 *apud* MORAES, 2014, p. 14).

No mesmo sentido, Maximiliano (2011, p. 1) diz que o objeto da hermenêutica jurídica é “o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”, e complementa que:

As leis positivas são formuladas em termos gerais; fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas, em linguagem clara e precisa, porém ampla, sem descer a minúcias. É tarefa primordial do executor a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o Direito. Para o conseguir, se faz mister um trabalho preliminar: descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva; e, logo depois, o respectivo alcance, a sua extensão. Em resumo, o executor extrai da norma tudo o que na mesma se contém: é o que se chama interpretar, isto é, *determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito*. (MAXIMILIANO, 2011, p. 1).

Esclarecemos, contudo, que o exegeta⁴ não é um mero tradutor da vontade do legislador, pois a lei não se trata de “um ato de vontade independente, espontâneo” do legislador, mas uma “ação do ambiente”. O legislador é um “órgão coordenador e transmissor do pensamento da coletividade”, e cabendo ao intérprete “determinar o sentido objetivo do texto”, adaptando a norma à finalidade humana, “sem inquirir da vontade inspiradora da elaboração primitiva”, pois “a interpretação é antes sociológica do que individual” (MAXIMILIANO, 2011, p. 16-25).

A hermenêutica jurídica é utilizada para decifrar questões terminológicas, sanar ambiguidades e, em alguns casos, dar resposta à falta de previsão legal, mas nem sempre suas conclusões trazem resultados satisfatórios. Para exemplificar, vamos utilizar o art. 205 e o art. 206, VII, da CF/88. Em suma, dizem que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e o ensino deve ser ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Pela lógica da hermenêutica jurídica, primeiramente, deve-se aplicar a interpretação literal do texto legal, o que nos leva a pensar que todos têm acesso à

⁴ Substantivo utilizado por Maximiliano (2011) em sua obra para se referir ao indivíduo que pratica a exegese que, por sua vez, é sinônimo de hermenêutica jurídica.

educação. Mas não é o caso de Maria⁵. Maria é uma criança que não tem acesso à educação. Então a interpretação literal do instrumento normativo não é suficiente para garantir a sua aplicabilidade, presumindo que o Estado e a família cumprem com seus deveres.

Se de alguma forma os órgãos judiciais forem acionados para fazer valer o direito à educação de Maria, a primeira providência que será tomada é uma ordem judicial ao Estado para que providencie uma vaga em escola pública a Maria, e outra ordem judicial à família, para que dê as condições necessárias para que Maria frequente a escola.

Pronto. Maria tem agora satisfeito seu direito à educação com garantia de padrão de qualidade. Seria essa a presunção, mas o que Maria teve assegurado foi o direito a frequentar a escola. Neste caso, mesmo com a previsão legal de que o juiz deve decidir, em caso de omissão da lei, com base nos princípios gerais do direito, não podemos presumir que a escola cumpre com as diretrizes das leis vigentes, com padrão mínimo de qualidade e que a frequência à escola dará a Maria os direitos aos quais faz jus.

Algo entre o discurso/texto legal, a hermenêutica jurídica, a aplicação das leis, sua executividade e a eficácia é falho. E é a partir da ATD, de Jean-Michel Adam, que este trabalho pretende dar um passo adiante em questões como a da avaliação da qualidade da Educação Superior no Brasil.

1.2 ANÁLISE TEXTUAL DOS DISCURSOS

A Linguística é a investigação científica da linguagem verbal humana, observando a língua em uso, procurando descrever e explicar fatos que a circundam, como padrões sonoros (fonética e fonologia), gramaticais (morfologia e sintaxe), lexicais (semântica), sobre a pragmática ou referentes ao discurso, oferecendo conceitos e modelos que fundamentam a análise das línguas (FIORIN, 2012a).

Dentre as abordagens teóricas da Linguística que podem ser aplicadas aos textos/discursos, selecionamos a ATD, proposta por Jean-Michel Adam, professor

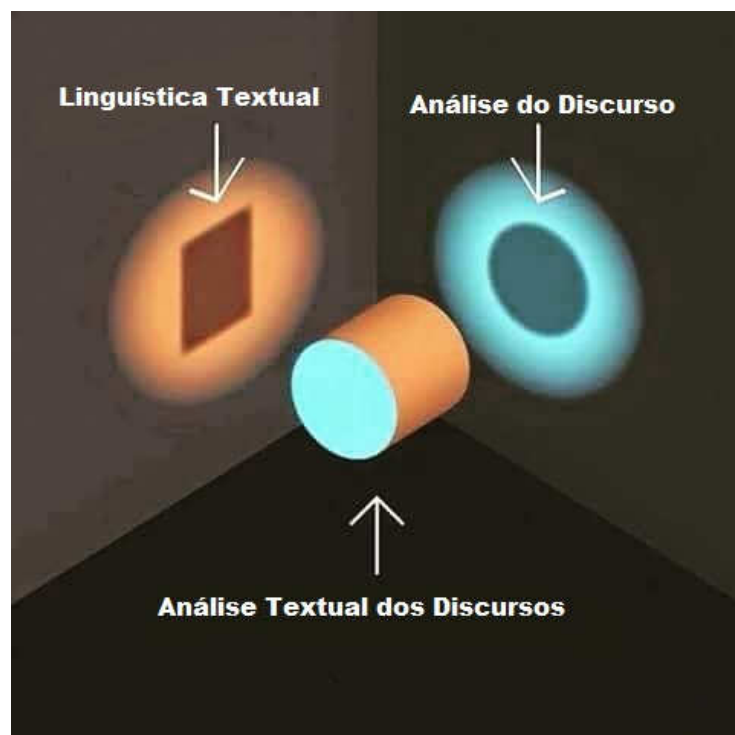
⁵ Nome hipotético para inserção de exemplo criado pela autora.

titular de Linguística Francesa da Universidade de Lausanne, na Suíça, especialista da área dos estudos do texto e do discurso.

A ATD reúne conceitos e métodos da Linguística Textual e da Análise do Discurso, expandindo as questões discursivas de ideologia, memória discursiva e momento sócio-histórico às questões semânticas, identificando as pessoas, o espaço e o tempo, dentre outros marcadores textuais e os efeitos de sentido que provocam.

Analogicamente, exemplificamos a união dessas teorias da seguinte forma: imagine um objeto sob incidência de dois feixes de luz, sendo que cada um reflete em paredes perpendiculares duas imagens – em uma, a sombra de um quadrado e, em outra, a sombra de uma circunferência. Não obstante, ambas sejam reais de suas perspectivas, a ATD enxerga o objeto de outro ângulo, em que percebe que o objeto é um cilindro, sendo suas sombras apenas uma parte de sua composição (Figura 1).

Figura 1 – Visão da ATD



Fonte: Edição da autora, 2016. Imagem original disponível em: <<http://www.democraticunderground.com/1251472806>>. Acesso em: 25 jun 2015.

Para Adam (2011), não é possível dissociar o texto do discurso, razão pela qual a Linguística Textual e a Análise do Discurso devem ser praticadas em conjunto. Adam demonstra que o texto, por sua complexidade, quando objeto de pesquisa, justificaria o uso de diferentes teorias:

[...] mas é de uma teoria desse objeto e de suas relações com o domínio mais vasto do discurso em geral que temos necessidade, para dar aos empréstimos eventuais de conceitos das diferentes ciências da linguagem, um novo quadro e uma indispensável coerência. (ADAM, 2011, p. 25).

Ainda considerando que texto e discurso devem ser conjuntamente analisados, Adam (2011, p. 25) define textualidade “como conjunto de operações que levam um sujeito a considerar, na produção e/ou na leitura/audição, que uma sucessão de enunciados forma um todo significante”. Dessa forma, “[...] a linguística textual tem como ambição fornecer instrumentos de leitura das produções discursivas humanas” (ADAM, 2011, p. 25).

Por outro lado, a Análise do Discurso ocupa-se “das manifestações linguísticas produzidas por indivíduos concretos em situações concretas, sob determinadas condições de produção” (KOCH, 2012, p. 9), ou nas palavras de Orlandi:

Problematizar as maneiras de ler, levar o sujeito falante ou o leitor a se colocarem questões sobre o que produzem e o que ouvem nas diferentes manifestações da linguagem. Perceber que não podemos não estar sujeitos à linguagem, a seus equívocos, sua opacidade. Saber que não há neutralidade nem mesmo no uso mais aparente cotidiano dos signos. A entrada no simbólico é irremediável e permanente: estamos comprometidos com os sentidos e o político. Não temos como não interpretar. Isso, que é a contribuição da AD, nos coloca em estado de reflexão e, sem cairmos na ilusão de sermos conscientes de tudo, permite-nos, ao menos sermos capazes de uma relação menos ingênua com a linguagem. (ORLANDI, 2001, p. 09).

Orlandi (2001) ainda ensina que o objeto de estudo da Análise do Discurso é o discurso, interessando-se pela língua em funcionamento para a produção de sentidos, analisando as unidades do texto para além da frase.

Não se pode, portanto, desprezar a importância da análise da linguagem em um discurso, levando-nos a perceber que há lacunas no que dizemos e escrevemos, mas que há possibilidades de interpretar e entender os efeitos de sentido produzidos. E a análise do discurso nos leva a refletir e identificar algo mais no discurso do que apenas o que está escrito ou dito.

Já a Linguística Textual “tem como papel, na análise de discurso, teorizar e descrever os encadeamentos de enunciados elementares no âmbito da unidade de grande complexidade que constitui um texto” (ADAM, 2011, p. 63). Nesse sentido, Koch (2012) reflete que:

[...] se torna necessário ultrapassar o nível da descrição frasal para tomar como objeto de estudo combinações de frases, sequências textuais ou textos inteiros. O que se visa, então, é descrever e explicar a (inter)ação humana por meio da linguagem, a capacidade que tem o ser humano de interagir socialmente por meio de uma língua, das mais diversas formas e com os mais diversos propósitos e resultados. (KOCH, 2012, p. 10).

Koch (2002, p. 153), ao apresentar as perspectivas futuras da Linguística Textual, apresenta o entendimento de Beaugrande de que “[...] hoje, a lingüística [*sic*] de texto é provavelmente melhor definida como o subdomínio lingüístico [*sic*] de uma ciência transdisciplinar do texto e do discurso”, definindo texto como “um evento comunicativo no qual convergem ações lingüísticas [*sic*], cognitivas e sociais” e apresentando como mote da Linguística Textual que um “texto não existe como texto, a menos que alguém o processe como tal” (BEAUGRANDE, 1997 *apud* KOCH, 2002, 153-154).

Unir a Linguística Textual à Análise do Discurso é a proposta de Adam (2011, p. 43), ou seja, “[...] articular uma linguística textual desvencilhada da gramática de texto e uma análise de discurso emancipada da análise do discurso francesa (ADF)”. Dessa forma, é possível “restabelecer o sentido pela situação-contexto” (ADAM, 2011, p. 54), analisando o texto/discurso pelas duas perspectivas.

Definimos discurso como um conjunto de frases que delimitam um conjunto de proposições organizadas e é produto de uma enunciação; “o discurso é contextualizado” (MAINGUENEAU, 2002, p. 189, *apud* ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010, p. 70), e que “não é como tal um objeto imediato de estudo; [...]. Ele só é apreensível quando construído por disciplinas que tem interesses distintos”, e apresenta o discurso como “uma forma particular de apreender a língua” através da dinâmica da relação dos elementos textuais na língua, no texto e no discurso (ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010, p. 68-69).

Para uma construção de sentidos, o texto deve ser analisado considerando sua contextualização, que vai além da frase. “As informações do contexto são tratadas com base nos conhecimentos enciclopédicos dos sujeitos, nos seus pré-constituídos

culturais e nos lugares comuns argumentativos” (ADAM, 2011, p. 52). Dessa forma, o enunciado depende de um co(n)texto, que se apoia na reconstrução de enunciados à esquerda ou à direita e “consiste em imaginar uma situação de enunciação que torne possível o enunciado considerado” (ADAM, 2011, p. 53).

Isso quer dizer que, quando ouvimos ou lemos um texto, devemos levar conosco toda a bagagem de conhecimento de mundo, de conhecimento enciclopédico, para compreender os enunciados, utilizando-se da intertextualidade. É a chamada memória discursiva, que Adam (2011) define, adotando a ideia proposta por Berrendonner, como o “conjunto dos saberes conscientemente partilhados pelos interlocutores” (1983, p. 230 *apud* ADAM, 2011, p. 57). Adam (2011) complementa que:

Em outras palavras, a memória discursiva é, ao mesmo tempo, o que permite e o que visa uma interação verbal. A memória discursiva é alimentada, permanentemente, por enunciados sobre eventos da situação extralinguística, eles próprios constituindo eventos da situação extralinguística. (ADAM, 2011, p. 57).

Na contramão do que apresentamos neste trabalho, durante a primeira metade do século XX, a Linguística distinguia duas teorias: a Pragmática e a Análise do Discurso. A despeito disso, tendo em vista que a ATD faz a junção dessas concepções, a próxima seção traz as contribuições da Pragmática e da Teoria da Enunciação, descritas por Fiorin (2012b), de forma a complementar os estudos teóricos e metodológicos adotados nesta dissertação.

1.3 CONTRIBUIÇÕES DA PRAGMÁTICA E DA TEORIA DA ENUNCIÇÃO

Antes de apresentarmos os procedimentos para a ATD e quais foram aplicados ao *corpus*, é mister apresentar a definição de Fiorin (2012b) para Pragmática, como “a ciência do uso linguístico, [que] estuda as condições que governam a utilização da linguagem, a prática linguística” (FIORIN, 2012b, p. 161, *acrécimo nosso*), ou seja, observa “a relação entre a estrutura da linguagem e seu uso” dentro de uma situação comunicativa (FIORIN, 2013, p.182).

Para Fiorin (2012b), um “dos domínios de fatos linguísticos que exigem a introdução de uma dimensão pragmática nos estudos linguísticos é a enunciação, ou

seja, o ato de produzir enunciados, que são as realizações linguísticas concretas” (FIORIN, 2012b, 161). Isso significa que há fatos linguísticos que somente são entendidos ao serem enunciados (FIORIN, 2012b).

Fiorin (2012b) trabalha com a concepção de Benveniste (1974), para quem a enunciação é a língua em funcionamento por ato individual de utilização, ou seja, é o ato de produzir um enunciado e compõe-se de traços e marcas.

Esses traços e marcas são situações linguísticas e decorrem dos enunciados. Assim, temos os referenciais, que constituem elementos linguísticos, chamados dêiticos (pessoal, espacial e temporal), que abordamos na seção a seguir. Outros elementos importantes que são categorizados por Fiorin (1995) na Pragmática e na Teoria da Enunciação são os mecanismos de debreagem e embreagem enunciativa e enunciva, igualmente abordados na próxima seção.

Assim, com a finalidade de complementar as categorias para análise de Adam, apresentamos os conceitos e métodos de Fiorin, facilitando a compreensão da metodologia da ATD.

1.4 CATEGORIAS PARA ANÁLISE

Para Adam (2011), a responsabilidade enunciativa é um dos níveis ou planos da Análise Textual, adotada para a ATD. Trata-se de uma assunção ou não do que é enunciado, ou se o autor credita a outro a responsabilidade.

Partindo da ideia de que os instrumentos normativos são enunciações e da necessidade de entender os elementos linguísticos que os compõem, e para apurar o grau de responsabilidade enunciativa de uma proposição, adotamos as oito categorias para análise propostas por Adam (2011): i) índices de pessoas; ii) dêiticos espaciais e temporais; iii) tempos verbais; iv) modalidades; v) diferentes tipos de representação da fala; vi) indicações de quadros mediadores; vii) fenômenos de modalização autonímica; e viii) indicações de um suporte de percepções e de pensamentos relatados. Vejamos cada um desses marcadores.

1.4.1 Índices pessoais

Os índices pessoais, também chamados de dêiticos pessoais, são definidos por Fiorin (2012b, p. 161-162) como “os participantes de uma situação de produção do enunciado, sendo os pronomes pessoais que indicam os participantes da comunicação (eu/tu)”.

Fiorin (2012b), baseado no entendimento de Benveniste, explica que “é na linguagem e por ela que o homem se constitui como sujeito, dado que, somente ao produzir um ato de fala, ele constitui-se como *eu*”. Considera que o *eu* que diz é o enunciador e o *tu*, a quem ele se dirige, o enunciatário. E acrescenta que a “categoria de pessoa é essencial para que a linguagem se torne discurso” (FIORIN, 2012b, p. 163).

Podemos visualizar o uso do pronome pessoal “Nós” (1ª pessoa do plural) no Preâmbulo da CF/88:

EXEMPLO 1

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Os índices pessoais são utilizados na ATD para apurar o grau de responsabilidade enunciativa de uma proposição (ADAM, 2011). Assim, no Exemplo 1, o uso do pronome pessoal de 1ª pessoa do plural indica uma assunção da responsabilidade enunciativa, o que indica que o enunciador (ou enunciadores) assumem a responsabilidade pelo dito/escrito.

Também são marcados pelo uso de pronomes possessivos e nomes, como no Exemplo 2 abaixo:

EXEMPLO 2

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do **Estado** e da **família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, **seu** preparo para o exercício da cidadania e **sua** qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nesse caso, os pronomes possessivos estão referindo-se à “pessoa”, e estão em 3ª pessoa do plural, denotando um afastamento da responsabilidade (efeito de objetividade), com assunção de responsabilidade a terceiro, expressamente designado aos nomes “Estado” e “família”, aos quais cabe o dever de promover e incentivar a Educação.

São, portanto, marcadores dos índices pessoais os pronomes pessoais e possessivos, os nomes que qualificam a pessoa ou o uso de apóstrofe, indicando um ser ausente ou inanimado (ADAM, 2011).

1.4.2 Dêiticos espaciais e temporais

Fiorin (2012b, p.161-162) define dêiticos como “elementos linguísticos que indicam o lugar ou o tempo em que um enunciado é produzido”. Assim como Adam, Fiorin considera como marcadores de espaço (advérbios de lugar e os pronomes demonstrativos) e marcadores de tempo (palavras ou expressões que indiquem um momento pretérito, presente ou futuro).

Os dêiticos espaciais e temporais “compreendem uma referência absoluta (precisa ou vaga) ou uma referência relativa ao contexto (anafórica) ou ao contexto (situacional)” (ADAM, 2011, p. 118).

Adam refere-se à “classe dos embreantes” (tratamos pormenorizadamente a seguir, na Subseção 1.4.4), que se constitui de elementos referenciais da situação de produção do enunciado, como advérbios, grupos nominais, grupos preposicionais, adjetivos, certos pronomes e certos determinantes.

Para Adam (2011), quando não há referência expressa sobre a pessoa, espaço ou tempo, deve-se procurar no texto uma referência para compreender os anafóricos:

De um ponto de vista cotextual, uma vez que surge uma unidade linguística torna-se um suporte potencial de repetições, ou melhor, as entidades textuais tornam-se candidatas potenciais de anáforas e “usar um anafórico não é senão marcar uma enunciação como relativa a certo estado da memória” (Berrendonner, 1983, p. 231). Isso explica o fato de que numerosos anafóricos não possuem mais um antecedente exato, identificável no cotexto, nem à esquerda nem à direita. Uma expressão dêitica é definida muito mais pelo fato de introduzir uma entidade nova no cotexto (ou somente renovada) do que pelo local de seu referente. (ADAM, 2011, p. 57).

Assim, por vezes é necessária a leitura completa do texto, entender o seu contexto, seu momento sócio-histórico, conhecendo quando e onde foi produzido para compreensão das anáforas utilizadas para tempo e do espaço, que também podem simplesmente representadas por uma elipse, ou seja, ausência de marcador.

As leis são sempre marcadas no tempo e no espaço pela data e local de sua publicação, que indica o início de sua vigência, como nos exemplos abaixo:

EXEMPLO 3

Art. 91. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

[...]

Brasília, 20 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

[...]

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.12.1996 (BRASIL, 1996).

EXEMPLO 4

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

[...]

Brasília, 14 de abril de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

[...]

Este texto não substitui o publicado no DOU de 15.4.2004 (BRASIL, 2004b).

EXEMPLO 5

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

[...]

Brasília, 25 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

[...]

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.6.2004 – Edição Extra (BRASIL, 2014b).

No caso das leis, os dêiticos espaciais e temporais são precisos e determinados e sua principal importância é determinar o início de vigência, quando sua aplicação torna-se obrigatória a todos, que é determinada expressamente, seja da data de sua publicação ou a partir de um prazo após ser publicada (SANTOS, 2001).

Os exemplos a seguir mostram casos em que a lei também pode apresentar marcadores de espaço e tempo quanto à sua eficácia ou aplicabilidade:

EXEMPLO 6

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE, **com vigência por 10 (dez) anos**, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, ou com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014b, grifo nosso).

EXEMPLO 7

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos **na República Federativa do Brasil**, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos **no estrangeiro**, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos **no estrangeiro** de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir **na República Federativa do Brasil** e optem, **em qualquer tempo**, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Nos exemplos 6 e 7, percebemos que os marcadores servem para limitar a abrangência de aplicação das normas para casos específicos ou por um prazo específico.

Os marcadores de dêiticos espaciais e temporais encontrados nos instrumentos normativos são importantes, pois reconhecê-los nos permite analisar não só a responsabilidade enunciativa, mas também o momento sócio-histórico em que foram criadas as leis, recurso importante para o método comparativo, abordado na Seção 4, adiante.

1.4.3 Tempos verbais

Os tempos verbais correspondem a diferentes tipos de localização relativamente à posição do enunciador e repartem-se em diversos planos de enunciação (oposições constatadas, anteriormente, entre o presente e o futuro do pretérito ou entre o presente de verdade generalizada e o par pretérito imperfeito-pretérito perfeito etc.). As variações enunciativas são marcadas pelas formas verbais, que fazem parte dos efeitos de sentido próprios aos textos (ADAM, 2011).

Adam demonstra como um texto narrativo (histórico) e um discurso podem ser reconhecidos pelos tempos verbais utilizados, através do entendimento de Benveniste de que os tempos verbais se distribuem em dois planos de enunciação distintos e complementares: de discurso e histórica (ADAM, 2011). Assim, pode-se classificar um enunciado conforme o tempo verbal empregado.

Sendo o enunciado histórico um relato de eventos passados, em que o locutor (ou narrador) não participou, a utilização do pretérito perfeito simples, do pretérito imperfeito, do pretérito mais que perfeito e do futuro do pretérito do indicativo são comuns. Já no discurso, a presença do *eu* é marcada com o uso característico dos

tempos verbais como presente, pretérito perfeito composto, futuro do presente (KOCH, 2012).

Outra questão importante quanto ao uso dos verbos é a presença de verbos performativos, que não só descrevem uma ação, mas a realizam. São verbos que, quando pronunciados em 1.^a pessoa, realizam o próprio ato denotado pelo verbo (exemplo: eu juro, eu prometo, eu garanto). Há também os verbos imperativos, que expressam uma ordem, pedido ou conselho, muito comuns na legislação brasileira (garantir, assegurar, autorizar, estabelecer).

Acrescentamos que os verbos trazem em sua estrutura morfológica elementos que podem determinar pessoa, modo e tempo, o que faz com que este marcador sirva para a análise das demais categorias enumeradas por Adam.

As leis são em geral impositivas, imperativas, utilizando verbos no presente do indicativo:

EXEMPLO 8

Art. 6º **São** direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

EXEMPLO 9

Art. 1º [...]

§ 1º O SINAES **tem** por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. [...] (BRASIL, 2004b, grifo nosso).

EXEMPLO 10

Art. 2º **São** diretrizes do PNE:

[...]

IV – melhoria da qualidade da educação; [...] (BRASIL, 2014b, grifo nosso).

O uso dos verbos nos exemplos acima no presente do indicativo, forma mais comum usada em leis, que denota situações imperativas, em que os enunciados são preceitos ou regras de ação. (ADAM, 2011)

Há, também, normas que são classificadas como programáticas, ou seja, são criadas para uma realização em um futuro próximo, em que o tempo verbal utilizado é o futuro do presente do indicativo, caracterizando um projeto, programa, uma intenção da lei a ser cumprida:

EXEMPLO 11

Art. 214. A lei **estabelecerá** o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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:

[...]

III – melhoria da qualidade do ensino;

[...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

EXEMPLO 12

Art. 3º O ensino **será ministrado** com base nos seguintes princípios:

[...]

IX – garantia de padrão de qualidade;

[...] (BRASIL, 1996, grifo nosso).

EXEMPLO 13

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, **deverá assegurar**:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

[...] (BRASIL, 2004b, grifo nosso).

EXEMPLO 14

Art. 3º As metas previstas no Anexo desta Lei **serão** cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas. (BRASIL, 2014b, grifo nosso).

No caso dos exemplos 11 a 14, também se tratam de preceitos ou regras, e por serem normas programáticas, são encontradas no futuro do indicativo, pois são regras para serem executadas em um futuro próximo.

Adam (2011) entende que, no caso das regras e preceitos, há uma presentificação causada pelo imperativo, o que nos leva a concluir que os verbos imperativos utilizados nos instrumentos normativos ou estão no presente ou são presentificáveis. O principal efeito de sentido gerado é a objetividade, característica do gênero lei.

1.4.4 Posicionamento enunciativo

Adicionamos às oito categorias citadas por Adam a análise do posicionamento enunciativo, tendo como referencial a concepção de Fiorin (2012b) que inicia definindo a enunciação como o ato do produtor do enunciado. A enunciação é a língua em funcionamento por um ato individual em que um falante a utiliza para produzir enunciados (BENVENISTE *apud* FIORIN, 1995), constituindo um enunciado.

O enunciado deve ser entendido como o “estado que [...] resulta” da enunciação, “independentemente de suas dimensões sintagmáticas” (GREIMAS; COURTÉS, 1979, p. 123 *apud* FIORIN, 2012b, p. 162). Possui marcas enunciativas, como pronomes pessoais, demonstrativos, possessivos, adjetivos e advérbios apreciativos, advérbios espaciais e temporais, etc., que são chamados por Fiorin de enunciação enunciada (ou seja, o conjunto de marcas, identificáveis no enunciado, que remetem à instância de enunciação). O enunciado é, portanto, a sequência enunciada desprovida de marcas de enunciação (FIORIN, 2012b).

Para Fiorin (2012b), os mecanismos de instauração de pessoas, espaços e tempos no enunciado são dois: a *debreagem* e a *embreagem*. *Debreagem* é a operação em que a instância de enunciação disjunge de si e projeta para fora de si, no momento da discursivização, certos termos ligados a sua estrutura de base com vistas à constituição dos elementos fundadores do enunciado, isto é, a pessoa, o espaço e o tempo (FIORIN, 1995).

Nas subseções anteriores, vimos que a constituição da categoria de pessoa é essencial para a constituição do discurso, pois o *eu* está inserido num tempo e num espaço. Para isso, a *debreagem* é um elemento fundamental do ato constitutivo do enunciado e, uma vez que a enunciação é uma instância linguística pressuposta pelo enunciado, contribui também para articular a própria instância da enunciação. Assim, a discursivização é o mecanismo criador da pessoa, do espaço e do tempo da enunciação e, ao mesmo tempo, da representação actancial (pessoal), espacial e temporal do enunciado (FIORIN, 1995).

Há, portanto, uma *debreagem* actancial (de pessoa), uma *debreagem* espacial (de espaço) e uma *debreagem* temporal (de tempo), que consiste em desatrear o sujeito, o espaço e/ou o tempo da enunciação e deixar o enunciado sem nenhum *eu*, *aqui* ou *agora* inscritos no enunciado, passando a pessoa, o espaço e o tempo da

enunciação a serem pressupostos. Da mesma forma, a projeção da pessoa, do espaço e do tempo da enunciação no enunciado é também uma debreagem (FIORIN, 1995).

Podem-se constituir enunciados com as pessoas, os espaços e os tempos enunciativos, ou seja, em que aparecem no enunciado o *eu/tu*, os tempos do sistema enunciativo, quando temos uma debreagem enunciativa, em que se instalam no enunciado os actantes da enunciação (*eu/tu*), o espaço da enunciação (*aqui*) e o tempo da enunciação (*agora*) (FIORIN, 1995). A debreagem enunciativa cria no enunciado um efeito de sentido de subjetividade (FIORIN, 2012b).

Voltamos ao Exemplo 1, que diz: “**Nós**, representantes do povo brasileiro, **reunidos em Assembléia Nacional Constituinte**, [...]” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Nesse trecho, temos dois exemplos de debreagens enunciativas, pois estão expressas, o primeiro pelo uso do pronome pessoal “Nós” (actancial) e o segundo que indica tempo e espaço.

Outra possibilidade é os enunciados constituírem-se de pessoas, espaços e tempos enuncivos, quando o *eu/tu* não aparecem, só ocorrendo o *ele*, quando a narrativa é contada com os tempos do subsistema do pretérito ou do futuro e são instalados espaços que não se organizam em relação ao espaço da enunciação, ocorrendo uma debreagem enunciva (FIORIN, 1995), que gera o efeito de sentido de objetividade (FIORIN, 2012b). Vejamos o próximo exemplo:

EXEMPLO 15

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] (BRASIL, 1988)

No Exemplo 15, acima, o uso da 3.^a pessoa na enunciação afasta a presença do *eu/tu*, existindo apenas *ele*, sendo um exemplo de debreagem enunciva.

A embreagem aplica-se às três categorias da enunciação, temos da mesma forma que no caso da debreagem, embreagem actancial, embreagem espacial e embreagem temporal, cada uma referindo-se à neutralização de pessoa, espaço e tempo, respectivamente. Toda embreagem pressupõe uma debreagem prévia (FIORIN, 2012b).

A embreagem também pode ser enunciativa, quando o termo debreante é tanto enunciativo como enuncivo, mas o embreante é enunciativo, sendo um elemento do sistema enunciativo que resta no enunciado, e embreagem enunciva quando o termo debreante é enunciativo ou enuncivo, mas o embreante é enuncivo (FIORIN, 1995).

Esses mecanismos produzem efeitos de sentido no discurso, já que o fato de o narrador/locutor projetar-se no enunciado ou alhear-se dele; simular uma concomitância dos fatos narrados com o momento da enunciação ou apresentá-los como anteriores ou posteriores a ele; presentificar o pretérito; enunciar um *eu* sob a forma de um *e/e* etc., não é indiferente. O autor complementa:

[...] com a debreagem parece que a linguagem imita os tempos do mundo, os espaços do mundo e as pessoas do mundo. No entanto, com a embreagem, quando se apresenta uma primeira pessoa como segunda, uma terceira como primeira, um futuro do presente como presente, um futuro do pretérito como um pretérito imperfeito, um *lá* como *á* etc., mostra-se que pessoas, tempos e espaços são criações da linguagem e não decalque da realidade. E assim esse modo de enunciar vai criando sentidos como aproximação, distanciamento, atenuação, irrealidade etc. (FIORIN, 1995, p. 34).

Vimos alguns exemplos anteriores em que é possível encontrar casos de embreagem enunciativa como nos exemplos 10 e 13, em que os nomes “SINAES” e “PNE” são personificados.

1.4.5 Modalidades

Adam (2011) apresenta como tipos de modalidades: i) Modalidades sintático-semânticas maiores: téticas (asserção e negação), hipotéticas (real ou ficcional), hipertéticas (exclamação); ii) Modalidades objetivas, intersubjetivas e subjetivas; iii) Verbos e advérbios de opinião, lexemas afetivos, avaliativos e axiológicos.

As marcas linguísticas que compõem as modalidades são o advérbio, o grupo preposicional e a proposição subordinada. Podem ocorrer modalizadores de enunciação, que incidem sobre o dizer, e modalizadores de enunciado, que incidem sobre o dito (ADAM, 2011).

Vejamos algumas dessas marcas no Exemplo 16:

EXEMPLO 16

Senhoras e senhores constituintes,
Dois de fevereiro de 1987. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação **quer** mudar. A Nação **deve** mudar. A Nação **vai** mudar. São palavras constantes do discurso de posse como presidente da Assembléia Nacional Constituinte.

Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

Num país de trinta milhões, quatrocentos e um mil analfabetos, afrontosos 25 por cento da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto. Chegamos, esperamos a Constituição como um vigia espera a aurora.

A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo.

A Constituição **certamente** não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, **jamais**. Afrontá-la, **nunca**.

Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho **maldito**. Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério. [...] (GUIMARÃES, 1988, grifos nossos).

No exemplo acima, vemos o uso de algumas formas de modalização, como o uso de verbos de opinião (“deve”, “vai”, “quer”), de advérbio de opinião (“certamente”, “jamais”, “nunca”) e de lexema avaliativo com conotação negativa (“maldito”). Esse último, o enunciador poderia ter utilizado a expressão “mal caminho”, mas para expressar seu ponto de vista de forma mais negativa, optou pelo lexema “maldito”.

As marcas de modalidades são caracterizadas por expressarem a opinião do enunciador, o que não deve ocorrer no texto legal, razão pela qual não utilizaremos essa categoria na análise.

1.4.6 Tipos de representação da fala

Segundo Adam (2011), os tipos de representação da fala das pessoas ou das personagens geram uma tensão entre a busca de uma continuidade enunciativa da narração e as rupturas que toda fala representada introduz. Assim, classifica os discursos em discurso direto (descontinuidade marcada), discurso direto livre (descontinuidade não marcada), discurso indireto, discurso indireto livre (introduz uma representação mais completa da fala) e discurso narrativizado. No Exemplo 17, vemos algumas dessas marcas:

EXEMPLO 17

[...] Nós os legisladores ampliamos os nossos deveres. Teremos de honrá-los. A Nação repudia a preguiça, a negligência e a inépcia. [...] (GUIMARÃES, 1988)

No Exemplo 17, há um exemplo de discurso direto, pois o narrador é quem reproduz a própria fala. O Exemplo 18, a seguir, é um discurso indireto, em que o narrador reproduz a fala de terceiro:

EXEMPLO 18

[...] O Estado encarnado na metrópole resignara-se ante a invasão holandesa no Nordeste. A sociedade restaurou nossa integridade territorial com a instauração nativa de Tabocas e Gurarapes sob a liderança de André Vidal de Negreiros, Felipe Camarão e João Fernandes Vieira que cunhou a frase da preeminência da sociedade sobre o Estado: **Desobedecer a El Rei para servir El Rei**. [...] (GUIMARÃES, 1988, grifo nosso).

As marcas características dos tipos de representação da fala não são encontradas na legislação, pois não se constitui de atos de fala.

1.4.7 Indicações de quadros mediadores

São marcadores como “segundo”, “de acordo com” e “para”; modalização por um tempo verbal como o futuro do pretérito; uso de um verbo de atribuição de fala como “afirmam”, “parece”; reformulações do tipo “[é] de fato”, “na verdade”, e “em todo caso”; oposição de tipo “alguns pensam [ou dizem] que”, “nós pensamos [dizemos] que” etc. (ADAM, 2011).

Nos exemplos abaixo, vemos o uso das expressões comuns, marcadores de quadros mediadores, em que são citados terceiros a quem se assume a responsabilidade pelo dito:

EXEMPLO 19

De acordo com Cornu (1990, p. 63), os termos essencialmente jurídicos são minoria na terminologia do Direito. [...] (COLARES, 2010, p. 61, grifo nosso).

EXEMPLO 20

Segundo teóricos do Direito, há um contrato entre os “homens” e a autoridade civil destinado à proteção dos “direitos naturais” daqueles. (COLARES, 2010, p. 75, grifo nosso).

Apesar do uso de expressões como “segundo” e “de acordo com” na legislação, essas são utilizadas para referir-se a outros dispositivos legais, e não a pessoas ou suas falas, como ocorre no exemplo abaixo:

EXEMPLO 21

[...] § 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no *caput* deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, **de acordo com** critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. [...] (BRASIL, 2004b, grifo nosso).

EXEMPLO 22

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

[...]

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, **segundo** a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; [...] (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Nos exemplos 21 e 22, as expressões “segundo” e “de acordo com” não se referem a pessoas ou suas falas, mas a documentos ou fundamentos, princípios e regras, uso comum na legislação, que não configura uma assunção de responsabilidade a terceiros, razão pela qual não adotamos esta categoria para análise.

1.4.8 Fenômenos de modalização autonímica

Adam (2011) considera como fenômenos de modalização autonímica todo enunciado metaenunciativo que, refletindo sobre o dito, manifesta a não transparência e a não evidência das palavras. Podem ser marcados pelo uso de aspas ou itálico, indicando a distinção entre o escrito e falado. A modalização autonímica se manifesta por uma não coincidência do discurso consigo mesmo, uma não coincidência entre as palavras e as coisas, uma não coincidência das palavras com elas mesmas ou, ainda, uma não coincidência.

A modalização autonímica é marcada pelo uso de expressões que trazem uma não coincidência entre o que se diz, como no exemplo a seguir:

EXEMPLO 23

No sentido constitucional, o termo *domicílio* tem amplitude maior do que no direito privado ou no senso comum, não sendo somente a residência, ou, ainda, a habitação com intenção definitiva de estabelecimento, mas inclusive, quarto de hotel habitado. (MORAES, 2014, p. 55, grifo nosso).

No Exemplo 23, a palavra “domicílio” tem dois sentidos, um constitucional, que significa qualquer local habitado, independente de ser definitivo, e outro, derivado do direito privado ou sendo comum, que significa residência (habitação com intenção definitiva de estabelecimento).

Esse tipo de marcador é encontrado na doutrina jurídica para explicar diferenças entre entendimentos e sentidos. Entretanto, não é comum seu uso na legislação, pois a lei necessita de objetividade, não havendo marcadores que trazem a fala de outra pessoa ao discurso/texto.

1.4.9 Indicações de um suporte de percepções e de pensamentos relatados

Esses indicativos são “efeitos de ponto de vista” decorrentes da percepção ou do pensamento de um personagem, através de discurso interior ou endofásico, “que repousam numa focalização perceptiva”, por “ver, ouvir, sentir, tocar, experimentar” ou que surgem de uma “focalização cognitiva”, ou seja, um “saber ou pensamento representado” (ADAM, 2011, p.120).

No Exemplo 24, há um marcador de um indicativo de um pensamento relatado, que expressa o ponto de vista do Ministro Moreira Alves, citado por Moraes (2014):

EXEMPLO 24

Penso que o sistema brasileiro é similar ao italiano, onde a tutela do sigilo das comunicações não abrange a gravação, descabe cogitar da exigência da interposição de qualquer outro provimento legislativo regulamentador. (ALVES *apud* MORAES, 2014, p. 70).

Não encontramos em instrumentos normativos marcadores de indicações de suporte de percepções e de pensamentos relatados, pois o texto legal não utiliza sensações ou relatos de pontos de vista.

Tendo em vista as especificidades dos instrumentos normativos que trabalhamos, utilizamos as seguintes categorias: índices pessoais (principalmente quanto ao uso de pronomes possessivos e nomes que qualificam, já que nas leis não se utilizam pronomes pessoais); dêiticos espaciais e temporais (marcadores que indicaram o momento sócio-histórico da criação dos instrumentos normativos); tempos verbais; e posicionamento enunciativo.

Não utilizamos as categorias de modalidades, tipos de representação da fala, indicações de quadros mediadores, fenômenos de modalização autonímica e indicações de um suporte de percepções e de pensamentos relatados, pois a configuração delas nos instrumentos normativos é incomum, de difícil configuração ou não foram consideradas produtivas para a análise.

1.5 MÉTODO COMPARATIVO

Nesta seção, destacamos a importância de se abordar a História da Avaliação da Educação Superior no Brasil. De acordo com Maingueneau (2002, p. 189 *apud* ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010, p. 70), “o discurso é contextualizado”, sendo preciso situar a avaliação da Educação Superior social e historicamente, e é através do que aconteceu no passado que se pode compreender o que acontece no presente, identificando percepções e pensamentos (ideologias).

Por vezes, precisamos desambiguar o texto e determinar alguns dêiticos, sendo necessário ativar a memória discursiva, já que o texto escrito nem sempre traz expressamente elementos que nos permitam definir o tempo, o espaço e a pessoa, principalmente com uso de recursos linguísticos como a anáfora.

Na ATD, podemos utilizar os princípios epistemológicos e metodológicos da comparação, que Heidmann considera como a construção dos comparáveis e a apresentação dos textos a serem comparados em uma relação não hierárquica (ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010, p. 64-68).

Ao comparar, pretende-se aproximar textos de natureza semelhantes, mas que possuem diferenças, para extrair uma relação de igualdade e examinar as relações

de semelhança e dessemelhança entre eles (HEIDMANN, 2003, p. 50 *apud* ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010, p. 64).

Esse tipo de comparação serve ao objetivo de estabelecer o sentido universal de um protótipo. Apesar do traço comum, percebido em primeiro lugar, os fenômenos ou textos a serem comparados são fundamentalmente diferentes. Então, pretende-se verificar em que eles são diferentes com relação ao traço comum observado (diferencial) (HEIDMANN, 2003, p. 50 *apud* ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010).

Heidmann (ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010) lembra que não podemos comparar textos/discursos hierarquicamente diferentes. Assim, utilizamos as constituições anteriores, as leis de diretrizes e bases da Educação e outras leis federais para fazer o comparativo com a legislação brasileira atual. Os autores complementam que:

A comparação aparece claramente aqui como um meio de escapar do fechamento do texto, a essa definição que o toma como autossuficiente, que preside as explicações de textos e que foi conduzida pelas abordagens estruturalistas. (ADAM; HEIDMANN; MAINGUENEAU, 2010, p. 92).

Tendo em vista que o *corpus* desta dissertação é composto por texto escrito e dentre os procedimentos adotados está a identificação dos dêiticos espaciais e temporais, para entendê-los foi necessário conhecer a situação do uso, que só poderia ser identificada pela sua explicitação, baseada na definição de *dêixis* apresentada por Fiorin (2012b, p. 162) de que “todo enunciado é realizado numa situação definida [...], pelo momento da enunciação [...] e pelo lugar em que o enunciado é produzido [...]” sendo, portanto, necessário situar o enunciado no tempo e no espaço.

Ressaltamos que algumas questões teóricas são retomadas e complementadas durante a análise dos instrumentos normativos escolhidos, aproveitando os excertos selecionados para aplicar a metodologia e explicar de forma exemplificativa como aparecem nos textos.

No próximo capítulo, percorremos a História das leis brasileiras referentes à avaliação da Educação Superior no Brasil, que se referem direta ou indiretamente à qualidade da Educação Superior no Brasil, desde o surgimento das academias de Educação Superior até os dias atuais, dando ênfase às leis selecionadas para o

corpus da dissertação, apresentando o conteúdo temático dos instrumentos normativos selecionados.

2 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Neste capítulo, para melhor compreensão da avaliação da Educação Superior no Brasil, trouxemos seu percurso histórico, desde o surgimento das primeiras academias até os dias atuais, transpassando os diplomas legais, com finalidade de apresentar não só os acontecimentos sociais, mas o contexto político e as principais personagens que influenciaram na elaboração de cada instrumento normativo referente à educação brasileira, dando ênfase à Educação Superior e sua avaliação.

Seccionamos o capítulo em períodos marcados pela vigência dos instrumentos normativos escolhidos como corpus da pesquisa. Assim, para a CF/88, a LDB de 1996, a Lei dos SINAES e o PNE 2014-2024, dedicamos seções individuais, descrevendo os momentos sócio-históricos de suas promulgações, seus personagens principais e as ideologias que os circundaram.

Ressaltamos, como abordamos no capítulo anterior, que, tendo em vista o uso do método comparativo na Análise Textual dos Discursos, é mister conhecer o percurso da legislação, desde seus primórdios até os dias atuais, compreendendo sua evolução.

Ademais, para a ATD é importante compreender as formações discursivas a partir das quais são construídos os domínios suscetíveis de serem estudados, já que os discursos são produtos do interdiscurso, ou seja, daquilo que já foi produzido anteriormente, formando um universo de discurso (conjunto de formações discursivas), como define Pêcheux (1975 *apud* POSSENTI, 2004).

2.1 HISTÓRIA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A História da avaliação da Educação Superior no Brasil inicia com a criação das instituições de ensino superior no século XIX (CUNHA, 2007), pois para sua estruturação foram utilizados critérios avaliativos, como nos ensina Zandavalli (2009):

[...] os processos que precederam mudanças à sua estrutura, por meio de dispositivos legais, foram pautados por situações avaliativas, no sentido de requererem reflexão de segmentos da sociedade e do Estado sobre a concepção, a função e o modelo a ser instituído para a educação superior. (ZANDEVALLI, 2009, p. 386).

Porém, no que diz respeito ao marco legal da avaliação da Educação Superior, um século se passou desde a criação até a promulgação da Constituição Federal de 1988 para que uma lei fizesse a previsão de avaliar os cursos ou as instituições de ensino superior. Nesse ínterim, a legislação educacional passou por momentos marcantes, que destacamos a seguir.

As décadas de 1820 e 1830 foram marcadas pelos ideais iluministas, com características racionalistas, tendo como principais heranças para a Educação a criação de bibliotecas e cursos superiores (HILSDORF, 2007). Nessa época, foram criados os cursos militares (Academia Militar e Academia da Marinha), de Medicina e Cirurgia e de Matemática e Engenharia (CUNHA, 2007).

Após a Declaração da Independência, em 07 de setembro de 1822, a Unidade Nacional necessitava da instauração de um sistema de associação política para estruturar uma nação livre e independente (SILVA, 2005). No ano seguinte, foi composta uma constituinte que culminou na Constituição do Império de 1824. O Brasil possuía um Poder Legislativo, formado pela Câmara de Deputados (temporários, eleitos pelo voto indireto e censitário) e pela Câmara de Senadores (vitalícios, nomeados pelo Imperador). Cabia ao Imperador a palavra final quanto às leis formuladas pelas câmaras, decorrente de seu Poder Moderador (SILVA, 2005).

A Constituição do Império de 1824 era de orientação liberal, mas não era democrática (HILSDORF, 2007). Em seu artigo 179 trouxe os direitos individuais e garantias, cujos fundamentos serviram de base para as constituições posteriores (SILVA, 2005). Dentre as garantias constitucionais constava a existência de “colégios” e universidades para ensino dos “elementos das Ciências, Bellas Letras, e Artes” (BRASIL, 1824). Ressaltamos que esses direitos eram exclusivos aos brasileiros brancos da corte, não se aplicando aos índios e aos escravos, nem aos que tivessem baixa renda (HILSDORF, 2007).

Posteriormente, a Constituição do Império sofreu modificações descentralizadoras, como o Ato Adicional de 1834, que deixou:

[...] a cargo das Assembléias Provinciais o ensino de primeiras letras e os cursos de formação de seus professores, e sob o controle da Assembléia Geral e dos ministros do Império, o ensino superior em geral e as aulas da própria capital do país. (HILSDORF, 2007, p. 46).

Segundo Hilsdorf (2007), outra distinção desta época era percebida no acesso aos cursos superiores: alunos do Colégio Pedro II, na Corte, tinham acesso direto às academias. Já alunos secundaristas de liceus e ginásios secundários, criados por províncias e pela iniciativa privada, eram obrigados a fazer exames para ingresso aos cursos superiores.

O ensino superior desta época foi muito criticado, como apresenta Veiga (2007, p. 190), principalmente pela “pouca atividade científica, que só ocorreu de forma localizada e esporádica”. A autora ainda aponta que, apesar de a imprensa, na década de 1870, indicar as imperfeições do ensino superior com origens positivistas, essas instituições passaram a ser espaços importantes de divulgação das ideias da república e do abolicionismo (VEIGA, 2007).

Rui Barbosa, em 1882, escreveu vários pareceres e criticou o ensino superior brasileiro demonstrando a necessidade de uma reforma, o que somente foi explicitado após a Proclamação da República (BORGES; AQUINO; PUENTES, 2011).

Em 1889, com a assunção ao poder dos republicanos, começou a instalação do governo provisório, presidido por Marechal Deodoro da Fonseca. Apesar de o sistema de avaliação dessa época ainda ser baseado em práticas pedagógicas do século XVI (educação jesuítica) e XVII (Comenius) (SILVA; COVAC, 2015), foi após a reforma da instrução pública do Estado de São Paulo, ocorrida em 1890, que se passou a padronizar a Educação Superior, com a criação de um modelo de organização e funcionamento (BORGES; AQUINO; PUENTES, 2011).

Prudente de Moraes, presidente do Congresso Constituinte, promulgou, em 1891, a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Sobre Educação, esta Constituição atribuiu ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre ensino superior e criar instituições desse nível de ensino (BRASIL, 1891).

A Constituição de 1891 atribuía à União o controle do ensino superior, desde que submetidos às normas do governo central, possibilitando a iniciativa estatal e privada. No ano seguinte, foi regulamentado pelo Código das Instituições de Ensino

Superior que, além de regulamentar a criação de escolas superiores, possibilitou a fundação das primeiras universidades, como ocorreu em 1909, com a criação da Universidade de Manaus, seguindo pela criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, e da Universidade de Minas Gerais, em 1927, atual Universidade Federal de Minas Gerais (VEIGA, 2007).

Depois da Revolução de 1930, durante o governo provisório de Getúlio Vargas, que tinha como política de governo as questões sociais, foi criado o Ministério da Educação e da Saúde, cargo que foi primeiramente ocupado por Francisco Campos, de 1930 a 1932. Campos foi responsável por reformas na Educação de Minas Gerais e do Brasil, inclusive no ensino universitário (AZANHA, 1993).

Francisco Campos decretou em 1931 o Estatuto das Universidades Brasileiras, que criou o Conselho Nacional de Educação e “estabelecia as coordenadas de funcionamento do ensino superior no país”, como sua criação, manutenção e aprovação, além da “exigência de pelo menos três cursos num rol de cinco” – Ciências e Letras, Direito, Educação, Engenharia e Medicina (VEIGA, 2007, p. 298).

O Manifesto dos Pioneiros, de 1932, documento escrito por Fernando de Azevedo, com assinatura de vinte e cinco pessoas da elite intelectual brasileira, pode ser considerado como a primeira tentativa de esboçar um Plano Nacional de Educação, pois continha o diagnóstico da situação educacional e traçava os rumos que deveriam ser tomados (AZANHA, 1993). Dentre as diretrizes do programa do Manifesto, previa-se que as instituições particulares de todos os graus de ensino deveriam ser fiscalizadas de acordo com normas básicas estabelecidas em leis ordinárias, como campos de ensaios e experimentação pedagógica (GADOTTI, 2008).

Foi em meio a essas discussões que foram criadas em São Paulo a Escola Livre de Sociologia e Política (1933) e a Universidade de São Paulo – USP (1934), e, no Rio de Janeiro, a Universidade do Distrito Federal (1935), fundada por Anísio Teixeira (VEIGA, 2007).

Em 1934 foi promulgada a segunda Constituição da República, não tão bem estruturada quanto à antecedente, mas que trouxe inovações quanto aos direitos referentes à educação, incluindo, ao lado dos direitos e garantias, um título para a

educação e a cultura, com normas programáticas (SILVA, 2005). Esta Constituição definia no artigo 148 que:

Art. 148. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporciona-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no paiz, de modo que possibilite efficientes factores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espirito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934)

A Constituição de 1934 previu, também, que a União deveria fixar um plano nacional de educação para todos os graus, coordenando e fiscalizando a sua execução e determinando as condições de reconhecimento dos estabelecimentos de ensino superior. O plano nacional de educação deveria obedecer a certos critérios, como a “liberdade de ensino em todos os graus e ramos” e o “reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna” (BRASIL, 1934).

Em 1937 foi criado o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, idealizado pelo ministro Capanema, a princípio projetado como órgão de documentação e pesquisas educacionais para assessorar o Ministério de Educação e Saúde, com ênfase às pesquisas psicológicas aplicadas à educação. Em 1952 foi dirigido pelo professor Anísio Teixeira, que teve fundamental papel para a difusão das pesquisas educacionais de perspectiva sociológica (VEIGA, 2007). A partir de 1972, passou a ser chamado de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão responsável por promover as avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, que hoje leva o nome de Anísio Teixeira (BRASIL, 2009).

No final do ano de 1937, período que ficou historicamente conhecido como Estado Novo, o presidente Getúlio Vargas encarregou Francisco Campos para elaborar a nova Constituição, decretada em 10 de novembro de 1937, que nada falava sobre a Educação Superior, mas dava ênfase à educação profissionalizante. O ensino passou a ser de livre iniciativa individual, coletiva, pública e privada, sendo dever do Estado “contribuir, directa e indirectamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artisticas, scientificas e de ensino.” (BRASIL, 1937).

O ensino profissional ficou bem evidente como prioridade deste documento, que prevê “o ensino prevocacional profissional” para os menos favorecidos como

“primeiro dever de Estado”, com a fundação de institutos de ensino profissional e subsidiando as suas instituições. Determinou-se que as indústrias e sindicatos deveriam criar escolas de aprendizes de suas áreas para os filhos de seus operários ou associados (BRASIL 1937).

Outra determinação da Constituição de 1937 era a fundação pelo Estado de instituições para jovens receberem “disciplina moral” e “adestramento physico”, preparando-os para o “cumprimento dos seus deveres para com a economia e defesa da Nação” (BRASIL, 1937).

Com a derrubada do governo de Getúlio Vargas pelos militares em 1945 e o fim da II Guerra Mundial, surgiu a necessidade de redemocratização com a reformulação da Constituição, a exemplo de outros países, como Itália, França, Alemanha, Iugoslávia e Polônia. O então Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, assumiu como Presidente da República e tomou as medidas necessárias para a recomposição do quadro constitucional. Mas foi em 1946, sob a presidência do General Enrico Gaspar Dutra, que se instalou a Assembleia Constituinte, formada em sua maioria por conservadores, promulgando em 18 de junho outra Constituição (SILVA, 2005).

A Constituição de 1946 trouxe a educação como “direito de todos” e que seria “dada no lar e na escola”, devendo “inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. O ensino era determinado como dever do Estado, livre à iniciativa privada, e as leis vigentes na época é que regulavam seu controle e fiscalização (BRASIL, 1946).

Apesar da Constituição de 1946 ter repetido erros do passado, ao seguir parâmetros de países que não condiziam com a realidade social do Brasil, principalmente pela falta de planejamento na sua elaboração (SILVA, 2005), salientamos que esta Constituição dispôs sobre a criação de institutos de pesquisa junto às instituições de ensino superior e determinou à União a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que culminou na criação de órgãos como a Capes, naquele tempo chamada de Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, e na publicação da primeira LDB (SAVIANI, 2010).

Em 20 de dezembro de 1961, o presidente João Goulart sancionou a Lei nº 4.024, fixando as diretrizes e bases da educação nacional, a primeira LDB. Em seu texto original, apenas o artigo 96 falava sobre melhorar a qualidade e aumentar a

produtividade do ensino, cabendo ao Conselho Federal e aos conselhos estaduais de educação a função de promover a publicação anual das estatísticas, estudar a composição de custos do ensino público e propor medidas de ajuste para melhorar o nível de produtividade (BRASIL, 1961).

A LDB de 1961 entrou em vigor em 1962 e com ela trouxe a criação do Conselho Federal de Educação, que elaborou, no mesmo ano, o primeiro Plano Nacional de Educação, tendo como relator Anísio Teixeira. O documento traçou as metas e estabeleceu as normas para aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior (SAVIANI, 2010).

Nesse mesmo ano a Universidade de Brasília (UnB) iniciou suas atividades, tendo a sua frente Darcy Ribeiro, que elaborou um novo modelo de universidade, com objetivo de implantar a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, modernizar a estrutura administrativa e do corpo docente (VEIGA, 2007).

Nos anos 1965 e 1966 foi elaborado o Plano Atcon, uma das primeiras experiências de avaliação do ensino superior do governo militar, que era um controle norte-americano do modelo de universidade na América Latina, com recomendações para adequar o ensino superior e as instituições universitárias às necessidades do país, muitas das quais foram mantidas no projeto da Reforma Universitária (ZANDAVALLI, 2009).

A Constituição do Brasil de 1967, sob a presidência do Marechal Arthur da Costa e Silva, teve grande influência da Constituição de 1937, principalmente quanto ao autoritarismo, já que permitia a suspensão de direitos e garantias constitucionais (SILVA, 2005).

A ideia de educação foi mantida como “direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidades, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana” (BRASIL, 1967). Foi acrescentado que o “ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Podêres Públicos” e a possibilidade de substituir a gratuidade do ensino superior pela concessão de bolsas, com posterior reembolso (BRASIL, 1967). Nessa época, a Educação Superior era assim descrita por Teixeira (1968):

A universidade e o ensino superior eram, de certo modo, algo de marginalizado da sociedade humana e que, nos últimos tempos, se vêm transformando numa instituição central, entregue ao seu labor próprio em

busca da ciência, integralmente inserida na sociedade e se encaminhando para transformar-se na grande força de promoção da cultura e do desenvolvimento econômico. (TEIXEIRA, 1968, p. 21)

A Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, resultante da Reforma Universitária, fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média (BORGES; AQUINO; PUENTES). A única menção que esta lei fazia sobre controle da organização e funcionamento dos estabelecimentos de Educação Superior era do artigo 6º, que previa a aprovação do regimento das instituições pelo conselho de educação competente (BRASIL, 1968).

Em decorrência da Lei nº 5.540/68 tratar especificamente da Educação Superior, a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, conhecida como a LDB de 1971, fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, não fazendo qualquer menção ao ensino de 3º grau (BRASIL, 1971). Até esse período, as avaliações das instituições de Educação Superior eram restritas aos aspectos organizacionais e de administração geral (SILVA; COVAC, 2015). Frisamos que a LDB de 1971 revogou apenas em partes a LDB de 1961, ficando ambas vigentes até a publicação da LDB de 1996.

Com a instituição dos Centros Regionais de Pós-Graduação na década de 1970, em 1977, a Capes começa a avaliar os cursos de pós-graduação (LEITE, 1997 *apud* ZANDAVALLI, 2009).

No início da década de 1980, a avaliação da Educação Superior era tema recorrente de artigos científicos, demonstrando a preocupação com o controle da qualidade das instituições, como forma de prestação de contas à sociedade dos investimentos feitos pelo poder público, que geraram o crescimento das instituições e das matrículas (BRASIL, 2009). Nesse período, muitos países passaram por reformas educacionais, inclusive o Brasil.

Em 1983 foi criada a primeira proposta de avaliação, chamada de Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que priorizava a gestão e produção de conhecimentos, com levantamento e análises de dados institucionais colhidos por meio de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores (BRASIL, 2009).

Começa neste mesmo ano a Nova República, período que se estendeu até a promulgação da atual Carta Constitucional e teve como origem o movimento popular

conhecido por Diretas Já, considerado o maior da história brasileira. Nesta época era presidente João Batista Figueiredo, o último da ditadura militar. O que se queria eram eleições diretas para Presidente da República em 1984, o que não acontecia desde 1960. Para essa alteração, seria necessária a aprovação de uma emenda à Constituição de 1967, o que não ocorreu, pois não atingiu a quantidade de votos necessária (ANGELO, 2007).

As eleições de 1984 ocorreram por voto indireto. Um dos grandes nomes nesta época era o do Governador de Minas Gerais, Tancredo de Almeida Neves, que foi escolhido para representar a coligação de partidos de oposição reunidos na Aliança Democrática. Em um de seus comícios na cidade de Vitória – ES, em novembro de 1984, Tancredo Neves disse: “restaurar a democracia é restaurar a República. É edificar a Nova República, missão que estou recebendo do povo e se transformará em realidade pela força não apenas de um político, mas de todos os cidadãos brasileiros” (NEVES, 1984). Acabou sendo o candidato eleito à presidência em 1984, pelo voto indireto.

Nas semanas anteriores a sua posse, Tancredo Neves foi acometido por uma grave doença. Ficou por muito tempo internado e acabou falecendo em decorrência de uma septicemia (infecção generalizada). Sua morte causou comoção nacional, pois poderia ser o fim dos novos ideais surgidos com o movimento. Em 1985, assumiu o Poder Executivo, então, o seu candidato a vice-presidente, o maranhense José Sarney, considerado um político conservador, mas que manteve os projetos propostos por Neves (ANGELO, 2007).

Com a instituição do Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (Geres), ainda em 1985, a avaliação da Educação Superior passou a ter caráter regulatório, como contraponto à autonomia das instituições de Educação Superior, dando maior relevância às dimensões individuais dos alunos e dos cursos e instituições (estas principalmente), cujos resultados implicavam distribuição de recursos públicos às instituições consideradas como “centros de referência” ou com padrão internacional de produção acadêmica e de pesquisa (BRASIL, 2009, p. 27).

Até as vésperas da promulgação da Constituição Federal de 1988, pouco se avançou sobre a avaliação da Educação Superior, principalmente no que se refere às previsões normativas. A educação ainda estava sob a égide do governo militar, com resquícios de uma ditadura que comprometeu a autonomia universitária e preocupava-se em treinar pessoas para o trabalho e para a defesa da pátria.

Ainda não havia um padrão de qualidade de ensino, ou melhor, o que era considerado modelo de educação não priorizava a qualidade, mas o cumprimento dos interesses dos governantes. O povo brasileiro ansiava por mudanças e esperava que a Constituição Federal de 1988 trouxesse mudanças significativas que transformassem o país em uma democracia.

Este período foi marcado pelas Diretas Já, que culminaram na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, marco legal não só da Nova República (SILVA, 2005), mas também da avaliação da Educação Superior no Brasil.

2.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A constituição é “a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos” (MORAES, 2014, p. 6). Seus princípios e fundamentos são base para a elaboração e interpretação de todos os demais instrumentos normativos de um país. É também chamada de carta magna, lei fundamental, lei maior, dentre outras denominações.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, decorreu de Assembleia Nacional Constituinte, iniciada em 02 de fevereiro de 1987, com a posse de seu presidente, senador Ulysses Guimarães, e contou com a participação de representantes do povo, senadores e deputados eleitos pelo voto direto (SILVA, 2005). Sobre o papel de Ulysses Guimarães na promulgação da Constituição de 1988, o político, economista e jurista André Franco Montoro disse que:

Vários aspectos devem ser ressaltados com relação à Constituinte de 1988. Inegavelmente o Dr. Ulysses teve uma atuação notável, de firmeza na condução dos trabalhos, na fixação de prazos. E inegavelmente o processo trouxe avanços, pelo simples fato de que, mesmo que esteja longe de ser uma Constituição perfeita, foi um passo que marcou a institucionalização do país. (MONTORO, sem data declarada).

A Constituição Federal de 1988 deu relevância à cultura, entendida aqui como formação educacional do povo. Por esta razão, foi considerada pelos doutrinadores jurídicos de constituição cultural, pois contém um conjunto de normas de referências culturais e disposições reunindo os direitos sociais relativos à educação e à cultura (SILVA, 2005). No discurso de promulgação, Guimarães (1988) disse:

[...] Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria [...]. (GUIMARÃES, 1988).

A CF/88 trouxe importantes inovações para a Educação, apresentando seus princípios e normas fundamentais, como a garantia de padrão de qualidade - artigo 206, inciso VII; o dever do Estado na sua efetivação - artigo 208; o estabelecimento de que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e seja autorizada e avaliada a qualidade pelo poder público - artigo 209; e a definição como meta a ser alcançada a melhoria da qualidade de ensino - artigo 214 (BRASIL, 1988).

Moraes (2014) classifica esta Constituição, quanto à sua origem, como promulgada, também denominada democrática ou popular, pois foi elaborada por representantes do povo e por ele eleitos. Assim, temos expressamente no preâmbulo da Constituição de 1988:

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos **direitos sociais** e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o **desenvolvimento**, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O preâmbulo é a parte de uma constituição que expressa, sinteticamente, as intenções, os princípios e os objetivos que regem a sua criação e manutenção, geralmente demonstrando a ruptura com o ordenamento anterior, com sua contextualização social e histórica. Não contém normas constitucionais, mas tem relevância jurídica, servindo como elemento de interpretação e integração de seus

artigos, pois apresenta “as diretrizes políticas, filosóficas e ideológicas da Constituição” (MORAES, 2014, p. 16-17).

Em seu início, o preâmbulo apresenta os responsáveis pelo texto constitucional: a Assembleia Nacional Constituinte. A principal característica de uma Assembleia Constituinte, segundo Silva (2005, p. 88) é exercer o poder constituinte de forma livre e soberana. Poder constituinte é a “manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado. [...] a vontade constituinte é a vontade do povo, expressa por meio de seus representantes” (MORAES, 2014, p. 24).

Segundo Celso de Mello (1986, p. 14 *apud* MORAES, 2014, p. 24), as Assembleias Constituintes “não titularizam o poder constituinte. São apenas órgãos aos quais se atribui, por delegação popular, o exercício dessa magna prerrogativa”. Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1985, p. 15 *apud* MORAES, 2014, p. 25) afirma que “o povo pode ser reconhecido como titular do Poder Constituinte mas não é jamais quem o exerce. É ele um titular passivo, ao qual se imputa uma vontade constituinte sempre manifestada por uma elite”. Moraes (2014) conclui que o povo é o titular do poder constituinte, mas quem o exerce é a Assembleia Constituinte.

Não há referência direta à educação no preâmbulo, mas, uma vez que o tema foi tratado pela Constituição como um dos *Direitos Sociais* (artigo 6º) e que visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa” (artigo 205), podemos inferir que o preâmbulo faz referência à educação, indiretamente, colocando-a como princípio constitucional, já que afirma que o engajamento do performador é em “assegurar o exercício dos direitos sociais” e “o desenvolvimento”, termos que destacamos na citação do preâmbulo. Sobre esses assuntos, veremos a seguir nos artigos referentes à educação na Constituição de 1988.

Adentramos nos artigos da Constituição Federal a partir do preâmbulo, que não é propriamente norma nem tem força de lei, mas serve como guia para a interpretação de um texto legal, desde que sejam seguidas as regras de hermenêutica jurídica, partindo de princípios que disciplinem o conteúdo dos instrumentos normativos. Neste sentido, Moraes explica que:

A Constituição Federal há de sempre ser interpretada, pois somente por meio da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sociopolítico-econômica e almejando sua plena eficácia. (MORAES, 2014, P. 15).

Assim, todas as normas da Constituição devem ser interpretadas em função dos seus princípios e objetivos para sua plena e efetiva realização. Da mesma forma, quando se trata de dispositivos sobre educação e ensino, devemos nos orientar pelos artigos constitucionais que tratam de seus princípios e objetivos (SILVA, 2005).

A educação foi prevista na Constituição como um direito social, que visa a garantir o exercício e usufruto dos direitos fundamentais, em condições de igualdade, assim definido pelo artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A regulamentação constitucional sobre a educação está inserida no Título VIII, *Da Ordem Social*. Ordem Social é prevista na Constituição no artigo 193 que diz: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Podemos inferir que a educação esteja diretamente relacionada ao trabalho e tem como finalidades o bem estar e a justiça social (BRASIL, 1988).

O artigo 205 prevê como objetivos básicos da educação o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo da pessoa para o exercício da cidadania e a qualificação da pessoa para o trabalho:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho. (BRASIL, 1988).

No ordenamento jurídico brasileiro, a educação é um processo de reconstrução da experiência, um atributo da pessoa humana, comum a todos e, por isso, um direito de todos e dever do Estado e da família. Cabe, portanto, ao Estado aparelhar-se para fornecer os serviços educacionais de acordo com princípios estatuidos na Constituição, ampliando cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito. (SILVA, 2005).

O artigo 205 contém a declaração fundamental que, combinada com o art. 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a educação é direito de todos, com o que esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Interessante notar que em um mesmo artigo estão presentes as palavras “direito” e “dever”, significando que todos têm o direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família (SILVA, 2005).

A execução dos objetivos previstos no artigo 205 deve se realizar em um sistema educacional democrático, em que a organização da educação formal, entendida aqui como o ensino escolar, concretize o direito de ensino, com base nos princípios constitucionais para a educação previstos no artigo 206 da Constituição (SILVA, 2005):

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 VII - **garantia de padrão de qualidade**;
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
 Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Em decorrência do princípio da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (artigo 206, II), a Constituição firmou a autonomia das universidades, que ganhou um reforço com a EC 11/96, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 207, para facultar-lhes admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei, disposição que se aplica também às instituições de pesquisa científica e tecnológica (SILVA, 2005).

Art. 207 As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
 § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1988).

O artigo 209 trata do estabelecimento de que o “ensino é livre à iniciativa privada”, desde que cumpridas as “normas gerais da educação nacional” e seja autorizada e avaliada a “qualidade pelo poder público”. É aqui que surge, portanto, a previsão constitucional da avaliação da Educação Superior:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

O enunciado “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”, apesar de trazer a previsão de avaliação da Educação Superior, é aplicado apenas à iniciativa privada, não havendo referência na CF/88 à avaliação das instituições públicas. Falta, também, a regulamentação de como se deve proceder à avaliação e o que seria considerado qualidade, o que foi definido posteriormente pelas leis que veremos adiante.

Para a Educação Superior na esfera pública, a previsão foi feita pelo artigo 211:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

[...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nesse artigo, são definidas as atribuições da União para organizar o sistema de ensino, com a garantia de padrão mínimo de qualidade de ensino para o sistema federal de ensino. É interessante notar que se fala em “garantir [...] padrão mínimo de qualidade de ensino” (BRASIL, 1988). Analisar essa questão, tendo em vista que no artigo 206 falava em “será” garantida a qualidade de ensino, mas, para a Educação Superior, será apenas de um padrão mínimo, que será padronizado pelo Poder Público.

Veremos a definição legal para padrão mínimo de qualidade na próxima seção, sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, especificamente quando tratarmos do artigo 4º, inciso IX.

O artigo 211 é uma norma programática, ou seja, prevê que uma lei futura “estabelecerá” o plano nacional de educação. Percebe-se que se trata de algo que acontecerá em um futuro para além dos artigos anteriores, principalmente quando analisamos a definição como meta a ser alcançada da “melhoria da qualidade de ensino”, como define o artigo 214:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Alguns exemplos de normas programáticas são os direitos sociais, que são programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente a consecução dos fins sociais pelo Estado (DINIZ, 1992, *apud* MORAES, 2014), entre eles os artigos 205 e 211, vistos anteriormente.

A CF/88, com suas normas programáticas, foi sucedida por leis que regulamentaram as suas previsões, inclusive sobre educação, abrindo as portas para a avaliação da Educação Superior. Essas leis basearam-se nos princípios constitucionais e definiram os procedimentos para a persecução da qualidade de ensino.

2.3 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO

No período após a promulgação da CF/88, houve várias iniciativas de organização de um processo de avaliação da Educação Superior, iniciando em 1993

um período de formulação de políticas, marcado pela criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que funcionava por voluntária adesão das universidades, com realização de autoavaliação como etapa inicial de um processo que se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa, abrangendo ensino, pesquisa, extensão e gestão, respeitando a identidade institucional (SILVA; COVAC, 2015).

Posteriormente, a Lei nº 9.131/1995, que alterou dispositivos da LDB de 1961, previu a criação de um conjunto de avaliações periódicas das instituições e cursos superiores, sobressaindo o propósito da realização anual de exames nacionais (BRASIL, 2009), alterando o artigo 6º da LDB de 1961, prevendo que caberia ao Ministério da Educação e do Desporto “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (BRASIL, 1995).

Constata-se que antes da nova LDB, tanto as diretrizes da política educacional para o ensino superior como a acreditação de instituições, cursos e habilitações, estavam vinculados aos processos de avaliação a serem realizados pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC). Ao Conselho Nacional de Educação (CNE) caberiam ações importantes para reforçar tais processos de acreditação, mas a concepção do processo e o comando das ações permaneceriam com o MEC (BRASIL. MEC. INEP, 2009).

Nessa época, dois projetos de lei foram apresentados ao Congresso Nacional para a elaboração da nova LDB: o primeiro, chamado Projeto Jorge Hage, que chegou a ser apresentado na Câmara dos Deputados; o segundo projeto foi articulado com o apoio do então presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Ministério da Educação e Cultura, elaborado pelos senadores Marco Maciel, Darcy Ribeiro e Maurício Gomes. As duas propostas se distinguiam quanto à participação do Estado ante a educação, sendo o projeto Jorge Hage mais liberal e o segundo, prevendo uma estrutura de poder mais concentrada no governo. O texto final, sancionado, aproximou-se mais da proposta apresentada pelo grupo de Darcy Ribeiro, com uma linguagem simples e previsões mais abrangentes (SCURCIALUPI, 2015).

Darcy Ribeiro, além de educador, era antropólogo e sociólogo. Foi Ministro da Educação e Cultura em 1962, no governo João Goulart, com apenas 29 anos de idade. Coordenou grandes projetos na área da Educação, como a criação de

universidades (a exemplo da UnB, da qual foi o primeiro reitor e idealizador do modelo pedagógico), centros culturais (como a Casa França-Brasil e o Sambódromo), a Biblioteca Pública Estadual do Rio de Janeiro, o Museu do Índio e os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs). Teve vasta produção literária, dentre livros na área de Educação e cultura até poemas, o que o levou a ser um dos imortais da Academia Brasileira de Letras (VEIGA, 2007). Segundo Ribeiro, a nova LDB “procura libertar os educadores brasileiros para ousarem experimentar e inovar” (RIBEIRO *apud* ALMEIDA; FREITAS, 2015, p. 22).

A LDB de 1996 trouxe transformações para a estruturação da Educação nacional, com ênfase nos processos de avaliação tendo em vista o princípio da garantia da qualidade de ensino e de sua melhoria, regulando e acreditando as instituições e cursos superiores, assumindo a avaliação da Educação Superior um lugar especial entre as políticas educacionais, orientando as diretrizes e as ações dos órgãos do MEC (BRASIL, 2009).

Esta lei estabeleceu as atribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE) e implantou oficialmente as avaliações periódicas de instituições e de cursos de nível superior – Exame Nacional de Cursos (ENC), aplicado entre 1996 e 2003.

A partir da Lei nº 9.131/1995 e da LDB de 1996, surge o ENC, conhecido entre os estudantes universitários como “Provão do MEC”, que foi progressivamente implementado e aplicado a estudantes que estavam concluindo o curso de graduação (BRASIL, 2009). Também derivou dessas leis o questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado, a Análise das Condições de Ensino de Oferta (ACO) e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários (SILVA; COVAC, 2015).

Assim como a CF/88, a LDB de 1996 trouxe como um de seus princípios, expresso no artigo 2º, inciso IX, que “O ensino será ministrado com [...] garantia de padrão de qualidade [...]”, com dever do Estado a garantia de “[...] padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem [...]”, expresso no inciso IX do artigo 4º (BRASIL, 1996).

A LDB de 1996 atribuiu à União, no artigo 8º, “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, o que deu poderes para normatizar sobre cursos de graduação e

pós-graduação, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos e instituições de Educação Superior de seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Importante destacar que a LDB de 1996 destinou o Capítulo IV à Educação Superior, apresentando suas finalidades e abrangências de seus cursos, bem como sobre a autorização e reconhecimento dos cursos, credenciamento de instituições, todos com prazos limitados, com previsão de reavaliações periódicas e previsão de desativação ou descredenciamento em caso de identificação de deficiências (BRASIL, 1996).

Subsequentemente à LDB de 1996, vieram outros dispositivos legais que trataram da avaliação da Educação Superior e foram importantes, pois serviram de transição até que fosse criado o SINAES. Um deles é o Decreto nº 2.026/1996, que dispõe sobre um sistema nacional de avaliação da Educação Superior, e definiu os indicadores mínimos de desempenho global do sistema, os procedimentos e os critérios mínimos para a avaliação individual das instituições e para a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação (SILVA; COVAC, 2015).

Outro dispositivo legal foi a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE para o período de 2001 a 2010 e definiu em seu artigo 4º que: "A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação." (BRASIL, 2001a).

Por anteceder a Lei do SINAES, foi o PNE que mais abordou a questão da qualidade da Educação Superior e a necessidade de "institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior" (BRASIL, 2001a).

O PNE 2001-2010 estabeleceu, para cada nível educacional, um diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas. Para a Educação Superior definiu diretrizes para a regulação do sistema, devendo respeitar os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino (BRASIL, 2009). Os objetivos e prioridades basearam-se na ampliação do atendimento, com aumento do acesso, o que significava:

[...] garantia crescente de vagas e, simultaneamente, oportunidade de formação que corresponda às necessidades da sociedade, no que se refere a lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e

intelectuais, empresariais e sindicais, além das demandas do mercado de trabalho [...]. (BRASIL, 2001a).

No diagnóstico da Educação Superior, o PNE 2001-2010 apontou problemas que poderiam se agravar sem uma política de renovação e desenvolvimento. Verificou-se que houve um aumento progressivo das matrículas e o número de vagas era considerado razoável, mas demograficamente desproporcionais (principalmente do ensino privado), não atendendo às exigências do mercado de trabalho nem à expectativa de demanda, principalmente de alunos de camadas mais pobres da população, derivada das melhorias do Ensino Médio (BRASIL, 2001a).

Dentre as diretrizes para a Educação Superior, o PNE 2001-2010 preocupou-se principalmente com as Instituições de Ensino Superior (IES), que necessitavam ser cada vez mais diversificadas para atenderem a diferentes demandas e funções. A expansão da participação das instituições privadas de Educação Superior foi vista como promissora, mas aumentou a preocupação com a necessidade de garantir a qualidade do ensino (BRASIL, 2001a).

O PNE definiu 23 objetivos e metas, dentre eles “institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 819).

Sendo uma de suas metas o aumento em pelo menos 30% da oferta de Educação Superior, o plano deixou explícito que não se pode aumentar apenas quantitativamente a oferta de cursos superiores e vagas, devendo esse crescimento ser planejado e com padrões de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino mas, ao mesmo tempo, reformulando o “rígido sistema de controles burocráticos”, efetivando a autonomia das universidades (BRASIL, 2001a).

Para melhoria da qualidade, foram criadas metas como: programas de fomento, autonomia, diversificação, estabelecimento de diretrizes curriculares, padrões mínimos fixados pelo Poder Público, incentivo à pesquisa e estímulo à pós-graduação, capacitação de servidores, aumento de professores com titulação, e como seriam financiados e geridos os incentivos e recursos públicos para desenvolvimento e melhoria da qualidade de ensino (BRASIL, 2001a).

Entre as metas que tratavam da avaliação, destacamos a institucionalização do sistema de avaliação interna e externa; e o sistema de credenciamento

periódico das instituições e reconhecimentos periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação (BRASIL, 2001a).

Por último, foram publicadas as Portarias MEC/SEsu nº 11, de 28 de abril de 2003, e nº 19, de 27 de maio de 2003, que designaram a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior para realizar estudos sobre a avaliação da Educação Superior, presidida pelo Prof. Dr. José Dias Sobrinho, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que culminaram na elaboração da Lei do SINAES (BRASIL, 2009), que veremos a seguir.

2.4 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

O SINAES foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, tendo como Ministro da Educação o Prof. Cristóvão Buarque. Esta lei incluiu a avaliação das instituições e dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes, articula regulação e avaliação educativa, contém princípios indispensáveis para a construção de um grande sistema de avaliação da Educação Superior em âmbito nacional, levando em consideração a diversidade e as características das diferentes IES (SILVA; COVAC, 2015).

José Dias Sobrinho é Doutor em Ciências Humanas pela Unicamp, com pós-doutorado na École des Haute Etudes em Sciences Sociales de Paris. É Professor titular do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Sorocaba (UNISO) e foi professor aposentado da Unicamp, em que foi Pró-Reitor de Pós Graduação e Diretor da Faculdade de Educação. Presidiu a Comissão Especial de Avaliação do MEC e é colaborador da Global University Network for Innovation (GUNI-UNESCO) e do Instituto Internacional de Educación Superior para América Latina Y El Caribe (IESALC-UNESCO). É editor da revista Avaliação e autor de vários livros e artigos sobre a temática de avaliação, acreditação, Educação Superior e globalização (DIAS SOBRINHO, 2010).

A Lei do SINAES também instituiu a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), com atribuições assim definidas:

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação. (BRASIL, 2004b).

A construção do SINAES baseou-se em um conjunto de princípios e critérios (BRASIL, 2009):

- a) educação é um direito social e dever do Estado: responsabilidade social das instituições educativas;
- b) valores sociais historicamente determinados: as IES devem solidariamente produzir os meios para o desenvolvimento sustentado do país e a formação dos cidadãos de uma sociedade de acordo com pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de dado momento histórico;
- c) regulação e controle: Estado e comunidade educativa têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação; não se limita à regulação de controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a Educação Superior para fornecer elementos de reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento (SILVA; COVAC, 2015);
- d) prática social com objetivos educativos: a avaliação de caráter educativo é uma prática social, com objetivos essencialmente formativos, voltada para a obtenção de informações reflexivas que induzam à melhoria da qualidade acadêmica e ao julgamento a respeito de como o sistema e as instituições de Educação Superior cumprem as suas funções públicas;

- e) respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado: necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções para atender satisfatoriamente a todas as exigências e aos múltiplos desafios do período histórico;
- f) globalidade: os diversos instrumentos de regulação de avaliação devem-se articular em um sistema integrado conceitual e prático a fim de realizar uma política consistente de Educação Superior, possibilitando uma visão global do sistema;
- g) legitimidade: por se tratar de uma atividade científica, a legitimidade técnica deve ser assegurada pela teoria, pelos procedimentos metodológicos adequados, elaboração correta dos instrumentos e pelas recomendações; mas também depende de legitimidade ética e política, que deve ser assegurada por seus propósitos proativos, respeito à pluralidade, participação democrática e pela qualidade dos profissionais e atores;
- h) continuidade: os processos de avaliação precisam ser contínuos e permanentes, criando uma cultura da avaliação educativa internalizada no cotidiano.

Conforme o art. 1º da Lei do SINAES, o objetivo do Sistema é “[...] assegurar processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes [...]”, tendo em vista as previsões legais da Constituição Federal de 1988 e da LDB de 1996, e tem como uma de suas finalidades a melhoria da qualidade da Educação Superior (BRASIL, 2004b).

O SINAES é composto por avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de desempenho dos estudantes, conforme artigo 2º da Lei nº 10.861/2004, e seus resultados constituem referencial básico dos processos de regulação e supervisão da Educação Superior, tanto para credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, como para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (BRASIL, 2004b).

A avaliação institucional tem por objetivo identificar perfil e significado de atuação das instituições de Educação Superior por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, analisando, dentre outros: a missão; o plano de desenvolvimento institucional; a política de ensino, pesquisa e extensão; a responsabilidade social; a comunicação com a sociedade; as políticas de

desenvolvimento de pessoal e planos de carreira docente e técnico-administrativa; organização e gestão; infraestrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos alunos; e sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004b). A avaliação institucional é realizada por meio da avaliação interna, ou autoavaliação, e a avaliação externa.

A autoavaliação é um processo que cada instituição realiza a cada três anos, coordenada por um grupo da própria instituição, denominado Comissão Própria de Avaliação (CPA), que é orientado pelas diretrizes e pelo roteiro emitido pela CONAES (SILVA; COVAC, 2015). Tem caráter educativo, de melhora e de autorregulação e busca compreender a cultura e a vida de cada instituição em suas múltiplas manifestações. Resulta em um relatório de autoavaliação que deve ser encaminhado à CONAES que, por sua vez encaminha à Comissão externa de avaliação (BRASIL. MEC. INEP, 2009).

A avaliação externa, *in loco*, é realizada por comissões de avaliação externa, composta por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias nacionais e internacionais, designadas pela CONAES, que utilizam padrões de qualidade para a Educação Superior expressos em instrumentos de avaliação e nos relatórios de autoavaliação, sendo as instituições obrigadas a satisfazer todas as exigências nas dimensões avaliadas (SILVA; COVAC, 2015). A comissão deverá produzir um relatório indicando eventuais problemas e com as recomendações para superação de falhas e aperfeiçoamento institucionais, levando em conta que:

A avaliação externa deve ser coerente com os objetivos da avaliação interna, mas ao mesmo tempo precisa de liberdade para poder fazer suas críticas e recomendações à instituição e aos órgãos do governo, intermediados pela Conaes, quanto às providências que devem ser tomadas para correção ou superação de problemas institucionais e fortalecimento do sistema. (BRASIL. MEC. INEP, 2009).

A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo “identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica”, como descreve o *caput* do artigo 3º da Lei do SINAES (BRASIL, 2004b). Utiliza procedimentos e instrumentos diversificados, sendo obrigatória a visita de

comissões de especialistas das áreas de conhecimento dos respectivos cursos, resultando em conceitos escalonados com cinco níveis (conceitos de 1 a 5), conforme cada item avaliado e ao conjunto final da avaliação (BRASIL, 2004b).

A avaliação de desempenho dos estudantes de graduação é realizada mediante a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) (BRASIL, 2004b), que integra a avaliação interna do SINAES e está previsto na Portaria do INEP nº 107, de 22 de julho de 2004. O ENADE é aplicado por amostragem de estudantes, de primeiro e último ano, de cada curso, em áreas selecionadas anualmente, submetidos à mesma prova (BRASIL. INEP, 2004).

Tem por finalidade verificar o desempenho acadêmico dos graduandos quanto aos conteúdos previstos nas diretrizes curriculares de seus cursos, que avalia o valor agregado durante o curso em relação a competências, habilidades, conhecimentos gerais e conteúdos profissionais específicos (BRASIL. INEP, 2004).

Para os alunos selecionados, é enviado previamente um questionário socioeconômico, com finalidade de compor o perfil dos estudantes. Também é enviado aos coordenadores dos cursos um questionário para reunir informações que formarão a definição do perfil do curso. Os resultados são expressos em uma escala de cinco níveis que integrarão o conjunto das dimensões avaliadas pelas demais avaliações do SINAES (BRASIL. INEP, 2004).

Pelos artigos da Lei do SINAES, em conjunto com a Portaria do INEP sobre o ENADE, ao que indica, parece-nos que as avaliações propostas têm finalidade qualitativa, pois propõem avaliar levando em consideração as diferentes dimensões institucionais, o papel social das instituições, as condições de ensino oferecidas, as habilidades e desempenho dos alunos, e não apenas quantificar, além de considerar não só a avaliação interna mas, também, a externa (BRASIL, 2004b).

2.5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024)

O PNE está previsto no artigo 214 da Constituição Federal de 1988 e se trata de um planejamento decenal para definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, definindo como um de seus princípios a “melhoria da qualidade de ensino” (BRASIL, 1988, art. 214, III, da CF/88).

É um documento com diretrizes para políticas públicas de educação estipulados para um período de dez anos. O atual PNE foi definido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, para o decênio 2014 – 2024. O projeto original saiu dos debates ocorridos na Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, com o intuito de substituir o primeiro plano (2001-2010). A princípio, seria para o decênio 2011 – 2020, mas devido ao atraso na sua aprovação, acabou tendo seu período de vigência alterado.

A Conae foi realizada no final de março e começo de abril de 2010, em Brasília, com participação da sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da Educação e pais e mães (ou responsáveis) de estudantes, quase quatro mil participantes, entre observadores, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura. O Documento Final da Conae possui seis eixos, sendo que dois (I e II) tratam da qualidade da educação: Eixo I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional, e Eixo II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação (BRASIL. MEC. CONAE. 2010).

O PNE é constituído por duas partes, uma formada pela lei em si, que aprova o plano, traz suas diretrizes, regras e princípios, e outra formada pelo anexo, que prevê as vinte metas e suas estratégias. No que tange à qualidade da educação, o PNE tem como diretriz a melhoria da qualidade da educação, conforme art. 2º, inciso IV (BRASIL, 2014b), tendo a meta treze como específica para melhoria da qualidade da Educação Superior, com nove estratégias para sua realização.

Após a apresentação da legislação brasileira, tanto histórica quanto vigente, o capítulo seguinte reserva-se à análise do corpus, iniciando com a apresentação do gênero textual, seguido dos excertos escolhidos, divididos por categorias, conforme as semelhanças temáticas, dentro do tema central qualidade da Educação Superior.

3 ANÁLISE DOS EXCERTOS

Reservamos este capítulo para a análise dos excertos escolhidos. Iniciamos com os conceitos referentes ao *corpus*, visto como tipo do discurso jurídico normativo – gênero lei, conceituando os seus elementos, visualizando o conteúdo temático, o propósito comunicativo, o estilo e o plano de texto, a fim de facilitar a compreensão durante a análise dos excertos, já que serão utilizados termos específicos deste tipo de produção textual.

Na sequência, os excertos selecionados no *corpus* foram seccionados em quatro categorias, agrupadas nos seguintes temas: garantia do padrão de qualidade do ensino; avaliação da qualidade do ensino superior; padrão mínimo de qualidade ensino; e melhoria da qualidade do ensino.

A cada seção, aplicamos as categorias de análise e o método comparativo da ATD, a fim de verificar os níveis de análise textual adotados. Tendo em vista que alguns dispositivos legais são semelhantes, reunimos nos mesmos quadros, a fim de evitar repetições durante as análises.

3.1 GÊNERO LEI

Na seção 1.1 tratamos do tipo discursivo do *corpus*, definido por Bittar (2010) como um discurso jurídico normativo, composto por textos de leis. Já que nossa análise envolve não apenas a análise do discurso, mas também a análise textual, precisamos identificar o gênero desses textos. Assim, quando se fala “da materialidade discursiva e de análise textual nos obriga a uma certa coerência metodológica e a delimitar os meios para um trabalho acerca dos textos” (ADAM, 2011, p. 65). Por essa razão, é fundamental delimitarmos o gênero do qual se compõe o *corpus* desta pesquisa.

Koch e Elias (2012, p. 106), fundamentadas nos estudos bakhtinianos, definem os gêneros textuais como “práticas sociocomunicativas”, constituindo-se por um modo e uma função que possibilitam seu reconhecimento e produção, ou seja, todo gênero possui em sua composição forma, conteúdo e estilo indissociáveis na

sua constituição. Dessa forma, os gêneros são caracterizados “por sua esfera de atuação que promove modos específicos de combinar conteúdo temático, propósito comunicativo, estilo e composição” (KOCH; ELIAS, 2012, p. 107).

Dentre os textos jurídicos, encontramos vários tipos de discursos jurídicos, como define Bittar (2010), classificando-os conforme a sua juridicidade, que engloba a materialização do discurso jurídico, seu funcionamento, sua dinâmica operacional e sua textualidade a partir das modalidades do discurso jurídico. O *corpus* escolhido para esta pesquisa enquadra-se no discurso normativo, conforme exemplifica o autor, quando se trata de leis, portarias, decretos, dentre outros.

Definimos na introdução os instrumentos jurídicos, do qual fazem parte as leis, a Constituição, os decretos e vários outros tipos de normas jurídicas, como regras de conduta agrupadas em forma de documento, que impõem às pessoas comportarem-se da forma por ela determinada (FERRAZ JUNIOR, 2003).

Segundo Santos (2001), lei é uma norma, princípio, prescrição legal, domínio, poder, mando, regra de direito ditada pela autoridade estatal e tornada obrigatória para manter numa comunidade a ordem e o desenvolvimento. Seus preceitos podem trazer, inclusive, sanções em caso de descumprimento.

O propósito enunciativo das leis baseia-se no art. 5º, II, da CF/88, em que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988), ou seja, o legislador deve definir através das leis quais as condutas que podem ou não ser praticadas.

Por conseguinte, o conteúdo temático das normas é diversificado, conforme a necessidade do controle estatal, podendo variar no tempo e espaço. Veja-se, por exemplo, que há alguns anos, não se fazia necessária a legislação do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que estabelece princípios, garantias e deveres para o uso da Internet no Brasil (BRASIL, 2014a), já que não havia necessidade de se prever por lei o que fazer ou deixar de fazer sobre a internet quando não existia esse meio de transmissão de dados.

Assim, as leis podem ter conteúdo diversificado, mas sempre com a intenção de normatizar e regulamentar um determinado assunto para que se faça ou não alguma coisa. No caso dos instrumentos normativos selecionados, temos uma lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, uma que institui o SINAES e outra que define o Plano Nacional de Educação.

A Constituição possui conteúdo temático específico, como tratamos na Seção 2.2, pois dispõe sobre a estruturação do Estado, a formação dos poderes públicos, a forma de governo e aquisição do poder de governar, a distribuição de competências, os direitos, as garantias e os deveres dos cidadãos, além de princípios e fundamentos básicos para a elaboração e interpretação de todos os demais instrumentos normativos de um país (MORAES, 2014).

E é a partir dos princípios e programas constitucionais referentes à educação que foram elaboradas as três outras leis que compõem nosso *corpus*. O PNE, abordado na Seção 2.5, por exemplo, é derivado do art. 214 da CF/88, que dispõe que “A lei estabelecerá o plano nacional de educação [...]” (BRASIL, 1988).

A redação da legislação brasileira é regulamentada pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF/88, estabelecendo normas para a consolidação dos atos normativos (BRASIL, 1998). É, portanto, uma lei que trata do estilo e da estruturação do gênero lei.

Cabe-nos esclarecer que, no meio jurídico, assim como para a LC nº 95/98, o termo “leis” é entendido no sentido amplo, como sinônimo de normas, abrangendo todos os tipos de instrumentos normativos, como leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos, medidas provisórias e à própria Constituição Federal, e demais atos normativos. Por esta razão, adotamos a expressão “Gênero Lei” para indicar o gênero textual dos instrumentos normativos envolvidos em nossa pesquisa.

Conforme art. 3º da LC nº 95/98, a lei será estruturada em três partes básicas, uma preliminar, uma normativa e uma final. A parte preliminar da lei contém a epígrafe, que é o título, grafada com letras maiúsculas, identificando a espécie normativa e o seu número e ano de promulgação; a ementa, que identifica o objeto da lei e é grafada à direita; o preâmbulo, que indica o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal; e o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, geralmente indicados nos primeiros artigos da norma (BRASIL, 1998).

A parte normativa compreende o texto das normas com o conteúdo substantivo relacionado à matéria regulada, ou seja, são as disposições sobre o objeto da lei. Essa parte é indicada por artigos, que são as unidades básicas de articulação do texto legal, sinalizadas pela abreviatura “Art”, seguidas por

numeração ordinal até o nono e cardinal a partir do artigo dez (BRASIL, 1998). O texto que acompanha a parte principal do artigo é chamado de *caput*, palavra latina que significa cabeça.

Os artigos podem ser divididos em parágrafos e incisos. O parágrafo, numerado com algarismos ordinais até o nono e cardinais desta numeração em diante, é precedido pelo símbolo “§”, com exceção de quando se trata de “Parágrafo único”, quando é escrito por extenso, sendo um desdobramento do artigo para o complementar, indicando alguma exceção ou regulação específica (BRASIL, 1998).

Inciso é uma palavra latina (*incisu*), que significa cortado, talhado, frase curta, intercalada; é a subdivisão de um artigo ou parágrafo (SANTOS, 2001) e é representada por algarismos romanos (BRASIL, 1998).

Para seccionar os parágrafos e os incisos, utilizam-se as alíneas e os itens. A alínea é normalmente uma frase curta, formando sentido à parte que interrompe outra mais importante (SANTOS, 2001), representada por letras minúsculas. O item serve para enumerar ou listar situações e usam-se algarismos arábicos para sua representação (BRASIL, 1998).

Alguns itens da parte normativa são facultativos, como a divisão do texto em Capítulos, Títulos, Livros e Partes, que são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrarem-se em Parte Geral e Parte Especial ou serem subdivididas em partes expressas em numerais ordinais, por extenso. Pode haver outros itens, como Seção e Subseção, identificados em algarismos romanos e grafados em letras minúsculas e postos em negrito ou caracteres que os coloquem em realce (BRASIL, 1998).

A parte final da lei compreende as disposições pertinentes às medidas para implementação da lei, como as disposições transitórias, vigência, revogação de outros dispositivos legais, e outras situações que forem necessárias. É utilizado o mesmo formato da parte normativa para redação de seus artigos (BRASIL, 1998).

Quanto ao estilo do gênero lei, o art. 11 da LC nº 95/98 (BRASIL, 1998) prevê que as normas legais devem ser redigidas com:

- a) clareza: utilizando palavras e expressões de sentido comum, com exceção de situações que exijam o uso de termos técnicos; uso de frases curtas e concisas; orações em ordem direta, evitando preciosismos, neologismos e adjetivações dispensáveis; uso uniforme de tempos verbais, de

preferência verbos no presente ou no futuro simples; e uso de pontuação de forma cautelosa, evitando abusos estilísticos;

- b) precisão: a linguagem deve ser articulada, técnica ou comum, para a perfeita compreensão do objetivo da lei, permitindo que o texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que se pretende; desaconselha-se o uso de sinonímia com propósito meramente estilístico; deve-se evitar o emprego de expressões ou palavras de duplo sentido; uso de termos com significado nacional, evitando regionalismos; uso de siglas consagradas (sendo a primeira referência acompanhada de seu significado); grafia por extenso das referências numéricas e percentuais (exceto datas, número de leis); indicar expressamente o dispositivo objeto de remissão (em vez de usar expressões como “anterior”, “seguinte” ou “equivalentes”);
- c) ordem lógica: o uso de categorias de agregação (subseção, seção, capítulo, título e livro) restringe-se a assuntos que estejam relacionados ao objeto da lei; cada artigo deve tratar de um único assunto ou princípio; os aspectos complementares e as exceções à norma enunciada no *caput* do artigo devem ser expressos por meio de parágrafos; as discriminações e enumerações devem ser feitas por incisos, alíneas e itens.

Além de apresentar e compreender as definições dos elementos do gênero, é importante visualizar o plano de texto, que é um modelo estrutural que, no caso da lei, é convencional e fixo (ADAM, 2011). Assim, o Quadro 1 a seguir traz o esquema do plano de texto, com as funções dos elementos e suas características, e o Quadro 2 um modelo de como o gênero lei se compõe, com um esquema contendo os elementos com a finalidade de facilitar a consulta aos termos.

Quadro 1 – Plano de Texto do Gênero Lei

Plano de Texto do Gênero Lei (Elementos)		Função	Características
Parte Preliminar	Epígrafe	Identificação numérica singular da lei e da espécie normativa.	Caracteres maiúsculos, centralizado.
	Ementa	Explícita, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.	Grafada por meio de caracteres, apenas primeira maiúscula, à direita.
	Preâmbulo	Indica o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.	Grafada justificado, com o órgão ou autoridade em caixa alta.
	Enunciado do objeto	Indica o objeto da norma.	Geralmente vem no primeiro artigo da norma.
	Indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas	Indica o âmbito de aplicação da norma, estabelecido de forma específica que possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva.	Geralmente vem no primeiro artigo da norma.
Parte Normativa	Artigo	Unidade básica de articulação do texto legal; pode-se desdobrar em parágrafos ou incisos, e estes em alíneas, e as alíneas em itens.	Indicado pela abreviatura “Art.” Seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir do dez.
	<i>Caput</i>	Palavra latina que significa cabeça; é a parte inicial do artigo.	Segue a regra para artigo.
	Parágrafo	São repartições dos artigos.	Representados pelo sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir do dez, utilizando a expressão por extenso “Parágrafo único” quando houver apenas um.
	Inciso	São repartições dos artigos ou dos parágrafos.	São representados por algarismos romanos.
	Alínea	São repartições dos incisos.	Representadas por letras minúsculas.
	Item	São repartições das alíneas.	Representados por números arábicos.
	Capítulo, Título, Livro	São itens facultativos e servem para compreender agrupamentos por assunto, conforme a necessidade e extensão da norma.	Grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos.
	Parte	São itens facultativos e servem para compreender agrupamentos por assunto, conforme a necessidade e extensão da norma.	Grafados em letras maiúsculas, podendo desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso.
	Subseção, Seção	São itens facultativos e servem para compreender agrupamentos por assunto, conforme a necessidade e extensão da norma.	Grafadas em letras minúsculas e em negrito ou caracteres que as coloque em realce, numeradas com algarismos romanos.
Parte Final	Normas para implementação da lei	Prevê se haverá necessidade de procedimentos para implementação da lei.	São grafados na forma de artigo.
	Disposições transitórias	Regulamenta se haverá situações transitórias para eficácia da lei.	São grafados na forma de artigo.
	Cláusula de vigência	Estipula a vigência da lei.	São grafados na forma de artigo.
	Cláusula de revogação	Prevê se há leis a serem revogadas.	São grafados na forma de artigo.

Fonte: Da autora, 2016.

Quadro 2 – Modelo de Gênero Lei

Parte Preliminar	LEI Nº XXXX, DE (DIA) DE (MÊS) DE (ANO) (epígrafe)	
	Dispõe sobre o resumo do objeto da lei (ementa)	
	O(A) (ÓRGÃO OU INSTITUIÇÃO COMPETENTE), no uso de suas atribuições, decreta e sanciona a seguinte lei: (preâmbulo)	
	Art. 1º	O primeiro artigo geralmente destina-se a indicar o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação. (<i>caput</i>)
Parte Normativa	PARTE (GERAL, ESPECIAL ou UM) LIVRO I TÍTULO I CAPÍTULO I Seção I Subseção I	
	Art. 2º	... (<i>caput</i>)
	§ 1º	Conforme a LC nº 95/98, cada lei tratará de um único objeto, excetuadas as codificações. (parágrafo)
	I -	... (inciso)
	a)	... (alínea)
	1.	... (item)
		(Elementos facultativos)
		(Artigo)
Parte Final	Art. 7º	Podem ser regulamentadas questões para a implementação da lei. (normas para implementação da lei).
	Art. 8º	Caso haja necessidade de alguma disposição transitória, como, por exemplo, a promulgação de outra lei que regulamente esta ou a criação de algum órgão, poderá ser definida pela lei. (disposições transitórias).
	Art. 9º	A lei poderá dispor que serão revogadas as disposições em contrário ou revogar expressamente alguma(s) lei(s) ou parte(s) dela(s). (cláusula de revogação).
	Art. 10	Regra geral, a lei entra em vigor na data de sua publicação, podendo haver outra determinação, desde que esteja expressamente prevista na lei. (cláusula de vigência).
Cidade, UF, (dia) de (mês) de (ano). (local e data)		
(AUTORIDADE COMPETENTE) (Demais autoridades)		
Este texto não substitui o publicado no (xxxx) de (xx.xx.xxxx) (publicação).		
Anexos		

Fonte: Da autora, 2016.

Feitos os esclarecimentos necessários para compreensão das partes e expressões utilizadas referentes ao propósito enunciativo, ao conteúdo temático, ao estilo e à estruturação composicional do gênero lei, passamos à análise dos excertos do *corpus*, conforme a divisão anteriormente apresentada, iniciando pela garantia do padrão de qualidade.

3.2 GARANTIA DO PADRÃO DE QUALIDADE

A primeira ocorrência da palavra qualidade, referindo-se à educação, verificamos com a expressão “garantia do padrão de qualidade”, como nos casos do Quadro 3, adiante.

Iniciamos a análise textual com a compreensão semântica, já que estes excertos trazem algumas palavras cujos significados são importantes para a compreensão. Escolhemos quatro palavras para conceituar nesses excertos: i) princípio, ii) garantia, iii) padrão e iv) qualidade, utilizando a doutrina jurídica e teóricos da Educação para entender o sentido do uso semântico dos vocábulos na legislação.

Mello (1971 *apud* SILVA, 2005) define princípio jurídico como:

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”. (MELLO, 1971, p. 450-451 *apud* SILVA, 2005, p. 91).

Já o termo garantia, segundo Silva (2005), trata-se de norma que se destina a assegurar a efetividade social de algum direito, denominadas pelo jurista de garantias gerais.

Dias Sobrinho (2010) explica que padrão são modelos, parâmetros e critérios adotados como solução para atribuir a agências legalmente reconhecidas por Estados a competência de indicar os conceitos. Importante notar que a significação desta palavra funde-se ao conceito apresentado pelo mesmo autor para qualidade, definido na introdução como a “conformidade a padrões previamente estabelecidos por especialistas e pelos membros de órgãos que definem os critérios e padrões através dos quais são controlados os setores acadêmicos e efetuadas as medidas.” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 819).

Acrescentamos a esse conceito o apresentado por Demo (2009, p. 28), do qual se entende por qualidade educativa da população o “acesso universalizado a conhecimento básico educativo, capaz de garantir a todos condições de participar e

produzir”, o que o autor resume na expressão “formação básica necessária e que deveria estar ao alcance de todos”.

Entendemos que a qualidade é uma junção desses conceitos, não sendo apenas um modelo a ser seguido mas, principalmente, formado pelas condições necessárias para uma boa educação, com aplicação dos princípios e fundamentos constitucionais e legais, que veremos nos excertos 1 e 2.

Dias Sobrinho (2010, p.12) ainda ensina que “garantir a qualidade é uma expressão que designa o ato formal de certificação de uma instituição ou programa, para efeitos de informação pública e fins burocrático-jurídicos”, ou seja, o ato de certificar uma instituição por meio das avaliações garante a sua qualidade.

É o que esta seção analisa, se a avaliação prevista nos instrumentos normativos vigentes certificam e garantem a qualidade das instituições e dos cursos superiores.

Quadro 3 – Excertos 1 e 2

Excerto 1	CF/88 – Art. 206
<p>Art. 206. O ensino <i>será ministrado</i> com base nos seguintes princípios:</p> <p>I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;</p> <p>II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;</p> <p>III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e <i>coexistência de instituições públicas e privadas de ensino</i>;</p> <p>IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;</p> <p>V – valorização dos profissionais da educação escolar, <i>garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas</i>;</p> <p>VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</p> <p>VII – garantia de padrão de qualidade;</p> <p>VIII – <i>piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.</i> (BRASIL, 1988, grifos nossos).</p>	
Excerto 2	LDB/96 – Art. 3º
<p>Art. 3º O ensino <i>será ministrado</i> com base nos seguintes princípios:</p> <p>I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;</p> <p>II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a <i>cultura</i>, o pensamento, a arte e o saber;</p> <p>III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;</p> <p>IV - <i>respeito à liberdade e apreço à tolerância</i>;</p> <p>V - <i>coexistência de instituições públicas e privadas de ensino</i>;</p> <p>VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;</p> <p>VII - valorização do profissional da educação escolar;</p> <p>VIII - gestão democrática do ensino público, <i>na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino</i>;</p> <p>IX - garantia de padrão de qualidade;</p> <p>X - <i>valorização da experiência extra-escolar</i>;</p> <p>XI - <i>vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.</i></p> <p>XII - <i>consideração com a diversidade étnico-racial.</i> (BRASIL, 2006, grifos nossos).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

Os excertos 1 e 2, se considerados quanto ao trecho: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] garantia de padrão de qualidade”, são semelhantes. Para aplicação do método comparativo, portanto, devemos examinar as relações de semelhança e dessemelhança entre eles. Para isso, devemos analisar o artigo pela sua integralidade, considerando todos os incisos dos artigos, verificando as suas diferenças.

As diferenças ocorrem em vários incisos, a começar pelo inciso II, que no Excerto 2 acresce a palavra “cultura” às demais categorias (pensamento, arte e saber). É interessante que isso tenha ocorrido no texto da LDB de 96, já que, como vimos no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1998 foi chamada de “constituição cultural” (SILVA, 2005, p. 311).

No Excerto 1, a frase “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” era a parte final do inciso III. Já no Excerto 2, passou a ser o inciso V, o que denota que a LDB de 1996 deu maior destaque à expressão. Assim, deixou de ser uma característica do princípio do “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” para ser um princípio do ensino.

Pequenas alterações do Excerto 1 para o 2 ocorreram quando comparamos o inciso V e o VIII, respectivamente, já que no primeiro, o final diz que “garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” e no segundo “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

No Excerto 1, o inciso VIII diz: “piso salarial profissional nacional para os profissionais da Educação escolar pública, nos termos de lei federal”, não havendo correspondência no Excerto 2. Entretanto, a LDB de 96 trouxe a previsão no art. 67, que trata da valorização profissional, fazendo previsão não só do piso salarial como de outros direitos, como o ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos na carreira do magistério público (em complementação ao inciso VIII do Excerto 2), aperfeiçoamento profissional continuado, progressão funcional, avaliação de desempenho, dentre outros (BRASIL, 1996).

O Excerto 2 acrescentou alguns incisos que não constam no Excerto 1: “respeito à liberdade e apreço à tolerância”, “valorização da experiência extra-escolar”; “vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais” e “consideração com a diversidade étnico-racial”, o que demonstra que a garantia de padrão de qualidade está associada ao respeito com as diversidades, com

preocupação da formação profissional e com as práticas sociais, unindo as atividades intra e extramuros.

Verificamos que há uma diferença substancial quanto à visão da função social do ensino, que no Excerto 2 é bastante evidente, além da presença expressa da cultura. Apesar das questões da valorização profissional docente estarem expressas apenas no Excerto 1, a LDB de 1996 trouxe esses direitos não como princípios, mas como norma prevista em artigos, com maior abrangência e mais específicos.

Estas diferenças apontadas na comparação são, a princípio, devido às distinções dos momentos sócio-históricos em que os excertos foram criados. O Excerto 1 trata da Constituição Federal de 1988, que como vimos na Seção 2.2 foi promulgada após as Diretas Já, movimento decorrente da Nova República, posterior a um período de governos militares.

A LDB de 1996, publicada oito anos após a CF/88, já sob a égide de um governo democrático, amplamente discutida no Congresso Nacional e decorrente do projeto do então senador, Prof. Darcy Ribeiro, como discutido na Seção 2.3, que previa uma participação maior do Estado, com uma linguagem mais simples e previsões mais abrangentes que o projeto original (SCURCIALUPI, 2015). Esta participação do Estado é marca de uma Pedagogia Liberal (LIBÂNEO, 2006).

A legislação brasileira referente à Educação é caracterizada pela Pedagogia Liberal, definida por Libâneo (2006) como uma manifestação pedagógica de sociedades capitalistas, com características que oscilam entre conservadoras e renovadas. Mas é possível encontrar marcas de outras concepções, já que as tendências pedagógicas não são puras, podendo surgir de forma mista (LIBÂNEO, 2006), como no caso desses excertos, que apresentam marcas referentes à Pedagogia Progressista.

A Pedagogia Progressista parte “de uma análise crítica das realidades sociais, sustentam implicitamente as finalidades sociopolíticas da educação” (LIBÂNEO, 2006, p. 32). Segundo Libâneo (2006), não há como se institucionalizar a Pedagogia Progressista em uma sociedade capitalista, já que ela é um instrumento de luta ao lado de outras práticas sociais.

No Excerto 1 e em maior quantidade no Excerto 2, encontramos marcas que caracterizam a pedagogia crítico-social dos conteúdos, que valoriza a escola como mediadora dos interesses populares, atuando na transformação da sociedade, com

conteúdos de ensino culturais universais ligados às realidades sociais, resultando no engajamento político dos estudantes para uma efetiva participação nas lutas sociais (LIBÂNEO, 2006).

Essa tendência prioriza na sua concepção pedagógica preparar o aluno “para o mundo adulto e suas contradições, fornecendo-lhe um instrumental, por meio da aquisição de conteúdos e da socialização, para uma participação organizada e ativa na democratização da sociedade”, garantindo a qualidade do ensino, com apropriação dos conteúdos escolares básicos que sirvam aos interesses populares (LIBÂNEO, 2006, p. 39).

Assim, quando os excertos tratam de questões como a garantia de padrão de qualidade, a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais e a consideração com a diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996), temos a presença de um discurso ideológico baseado nas tendências pedagógicas crítico-sociais dos conteúdos, abordadas por teóricos como Saviani (2010), Libâneo (2006) e Luckesi (1994).

Vemos, portanto, uma tentativa de aliar o controle estatal aos ideais democráticos no que diz respeito às tendências pedagógicas, com a miscigenação de tendências pedagógicas que, teoricamente, conforme ensina Libâneo (2006), são de linhas contrárias (Pedagogia Liberal e Pedagogia Progressista), mas que, por se tratarem de pressupostos teórico-metodológicos, podem ser adotados de forma mista, como esclarece o autor:

É necessário esclarecer que as tendências não aparecem em sua forma pura, nem sempre, são mutuamente exclusivas, nem conseguem captar toda a riqueza da prática escolar. São, aliás, as limitações de qualquer tentativa de classificação. De qualquer modo, a classificação e descrição das tendências poderão funcionar como instrumento de análise para o professor avaliar sua prática de sala de aula. (LIBÂNEO, 2006, p. 20-21).

Conclui-se pela análise do método comparativo que o Excerto 2 possui características diferenciadoras do Excerto 1, principalmente pela abordagem da pedagogia crítico-social dos conteúdos, com a preocupação da inclusão social e do atendimento da função social da educação.

Passamos às categorias para análise da ATD. Em ambos os excertos, o índice pessoal está determinado pelo substantivo *ensino*, correspondente à 3ª pessoa do singular, *e/le*, confirmado pela conjugação verbal do verbo *ser*, no futuro

do presente do indicativo. A enunciação feita em 3ª pessoa denota o efeito de sentido de objetividade pelo emprego da debréagem enunciativa.

Na frase “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]”, o uso da voz passiva provoca um distanciamento do enunciador e a não assunção de responsabilidade, nem por ele nem a outro, o que dificulta a identificação da responsabilidade enunciativa de quem deve ministrar o ensino e seguir os princípios. Para entender a quem cabe a responsabilidade, citamos os artigos que precedem os Excertos 1 e 2 na CF/88 e na LDB de 1996, que preveem que o dever da educação cabe, em primeira instância, à família e ao Estado:

Art. 205. A educação, direito de todos e **dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Art. 2º A educação, **dever da família e do Estado**, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Entretanto, os excertos falam de como o ensino deve ser ministrado. A palavra “ministrar” aparece na LDB de 96 em outras situações, indicando que se trata da atuação do docente em sala de aula ou a aula propriamente dita:

Art. 13. Os **docentes** incumbir-se-ão de:

[...]

V – **ministrar** os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

[...]

Art. 26-A. [...]

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão **ministrados** no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.

[...]

Art. 32. [...]

§ 3º O ensino fundamental regular será **ministrado** em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

[...]

Art. 34. [...]

§ 2º O ensino fundamental será **ministrado** progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

[...]

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

[...]

Art. 47. [...]

§ 1º As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições, e a publicação deve ser feita, sendo as 3 (três) primeiras formas concomitantemente:

[...]

V - deve conter as seguintes informações:

[...]

c) a identificação dos **docentes** que **ministrarão** as aulas em cada curso, as disciplinas que efetivamente **ministrará** naquele curso ou cursos, sua titulação, abrangendo a qualificação profissional do docente e o tempo de casa do docente, de forma total, contínua ou intermitente. [...] (BRASIL, 1996, grifos nossos)

Levando em consideração que a LC n.º 95/98 prevê que, com relação ao estilo do gênero lei, para a obtenção de precisão, deve-se expressar a ideia por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia, entendemos que o significado semântico de ministrar nos artigos acima seja o mesmo dos excertos 1 e 2, ou seja, que ministrar é a atuação docente em sala de aula, no sentido de ministrar aulas, de ensinar conteúdos, oferecer cursos e disciplinas.

Dessa forma, a responsabilidade da educação é, conforme os artigos 205 da CF/88 e 2.º da LDB de 1996, deveres do Estado e da família, com a colaboração da sociedade (BRASIL, 1988). Quanto ao ensino, como se trata de ministrar, entendemos que será desses em conjunto com a escola, os professores e os técnicos-administrativos em educação, razão pela qual se prevê a liberdade de ensinar, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a valorização do profissional da educação escolar, a gestão democrática.

Sobre o tempo verbal, Adam (2011) faz referência a enunciados de verdades gerais, que são aqueles considerados teóricos, de definições científicas, legislativos ou geográficos, formados por discursos aforísticos (ditados, máximas, princípios morais), em que a posição enunciativa é marcada pelo presente do indicativo,

geralmente associado ao verbo ser, podendo ocorrer com outros verbos, sendo encontrado também no tempo futuro, como neste caso.

O verbo “será” denota um imperativo, ou seja, uma ordem, uma recomendação, uma determinação, próprio dos instrumentos normativos e que, segundo Adam (2011, p. 299), “situam-se na interseção dos pólos” da enunciação de discurso e da enunciação de verdades gerais, tendo “em comum o fato de proporem uma representação discursiva conjunta com a situação. O imperativo tende a presentificar o que está disponível”.

O fato do verbo principal “será”, no futuro do presente composto com “ministrado”, enuncia um fato futuro, mas que, na realidade, é presentificável. Isso decorre de uma embreagem enunciativa, que produz o efeito de sentido de aproximação, principalmente se lembrarmos que a Constituição foi feita para durar no tempo. Essa presentificação permite que o texto constitucional seja lido em qualquer época, continuando atual.

Um efeito de sentido presente nestes excertos é a alusão de que a garantia está se referindo ao padrão, e não à qualidade, ou seja, garantir um modelo de educação que seja considerado de qualidade.

Entretanto, se levarmos em consideração os outros princípios, como a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar [a cultura,] o pensamento a arte e o saber” e o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”, esta ideia criaria um modelo que restringiria esses princípios. De fato, na prática, a avaliação da Educação superior tem buscado indicadores e conceitos, o que denota que é mais importante seguir um padrão quantitativo do que a busca real pela qualidade de ensino.

Indagamos se a “garantia de padrão de qualidade” seria uma norma programática, já que o verbo “será” foi exarado no futuro do presente e nos dois excertos o texto é igual. Adam (2011) descreve situações semelhantes, que tratam de princípios como equivalentes a um enunciado de verdades gerais, em que o uso do tempo futuro pode ocorrer, mantendo a posição imperativa de ordem pela presentificação. Essa assertiva é corroborada por doutrinadores jurídicos, como Silva (2005, p. 93), que entende que os princípios gerais do Direito, quando expressos em normas jurídicas, como tais, tem aplicação imediata.

Dessa forma, o verbo “será” diz respeito aos princípios que devem ser obedecidos para que o ensino seja ministrado, o que significa que, a partir deste

momento, não se poderá mais agir de outra forma, senão obedecendo aos princípios elencados por este artigo.

Nossa preocupação manteve-se quanto à expressão “garantia de padrão de qualidade”, e não “garantia de qualidade”, o que denota que a lei quer garantir um modelo mínimo de qualidade e não a qualidade em si. E essa inquietação nos leva a refletir sobre como estamos aplicando os princípios constitucional e legal da garantia de padrão de qualidade, se o legislador queria criar critérios para um modelo de qualidade a ser seguido ou se, dentro da diversidade de possibilidades de gestão e de práticas pedagógicas, a qualidade fosse um princípio a ser seguido, independente de modelos prontos.

A questão da qualidade não deve ser aplicada isoladamente, como um modelo a ser seguido, já que há outros princípios que garantem às instituições de ensino a liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, bem como o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, o que vai de encontro à existência de parâmetros a serem seguidos, que comprometeriam a autonomia tanto das instituições como dos profissionais da Educação.

O que ocorre é um uso equivocado do significado semântico da palavra qualidade, como o conceito de qualidade apresentado por Dias Sobrinho (2008), em que é sinônimo de um padrão previamente estabelecido, o que tornaria a expressão “padrão de qualidade” um pleonasma, ou seja, a repetição de um termo (como subir para cima, entrar para dentro), já que a qualidade seria seguir um padrão determinado pelos órgãos estatais.

Vejamos o próximo excerto. O Quadro 4 traz o Excerto 3, no qual destacamos a frase: “São diretrizes do PNE: [...] estabelecimento de meta de aplicação de recursos próprios em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; [...]”. O PNE para o decênio 2014-2024 repete a expressão “padrão de qualidade” que abordamos acima.

Diferente dos excertos 1 e 2, que trazem em princípios em seus incisos, o Excerto 3 refere-se à palavra diretriz, que significa orientação, guia, rumo, linha que define, que regula um traçado ou caminho a seguir, instrução ou indicação para se estabelecer um plano, uma ação, um negócio, norma de procedimento (FERREIRA, 2010).

Quadro 4 – Excerto 3

Excerto 3	PNE 2014-2024 – Art. 2º
<p>Art. 2º São diretrizes do PNE:</p> <p>I - erradicação do analfabetismo;</p> <p>II - universalização do atendimento escolar;</p> <p>III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;</p> <p>IV - melhoria da qualidade da educação;</p> <p>V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;</p> <p>VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;</p> <p>VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;</p> <p>VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;</p> <p>IX - valorização dos (as) profissionais da educação;</p> <p>X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014b, grifos nossos).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

Neste excerto não há o uso de pronome, mas do nome “PNE”, que se trata de uma embreagem enunciativa actancial, que provoca o efeito de sentido de objetividade, comum nas leis. Importante entendermos que, apesar da ação do verbo “ser” referir-se ao nome, quem é o responsável enunciativo da ação descrita pelo verbo não é o “PNE”, mas os gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, como descreve o art. 7º, §1º, da Lei nº 13.005/2014:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos **gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal** a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE. [...] (BRASIL, 2014b, grifo nosso).

Assim, a responsabilidade enunciativa é creditada aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, aos quais cabe a aplicação das medidas necessárias para alcance das metas do PNE que visam a realizar as diretrizes previstas no Excerto 3.

O verbo “ser”, no presente do indicativo, é característica de enunciados legislativos, já que as “máximas no imperativo [...] constituem o subgênero dos preceitos ou regras de ação e situam-se na interseção dos pólos [...], que têm em comum o fato de proporem uma representação discursiva conjunta com a situação” (ADAM, 2011, p. 299).

Entretanto, se compararmos com os excertos 1 e 2, o Excerto 3 não se trata de um princípio, mas de uma orientação, não sendo uma norma imperativa, como definimos anteriormente. Na verdade, o PNE, como vimos no capítulo anterior, tem essa característica, apresentando metas e estratégias, buscando alcançar alguma finalidade, mas sem caráter impositivo.

Assim, concluímos que apesar do uso do verbo no presente do indicativo, com caráter imperativo, a palavra “diretriz” ameniza essa imposição, marcando como característica do PNE ser um planejamento a ser alcançado pelas metas e estratégias.

Nesta seção, apresentamos duas situações distintas: a garantia de padrão da qualidade como princípio e como diretriz. Na primeira, descrita nos excertos do Quadro 3, a garantia de qualidade é o ato formal de certificação da instituição e trata-se de um imperativo legal, que tem aplicação imediata. A segunda, referente ao excerto do Quadro 4, é uma orientação, que segue uma meta e uma estratégia, a fim de que esforços financeiros sejam utilizados para assegurar o padrão de qualidade das instituições de Educação Superior.

Dessa forma, pelos excertos analisados, ao avaliar e certificar uma IES, o Estado assevera se o ensino ministrado está ou não dentro dos padrões de qualidade garantidos pela legislação vigente. E a responsabilidade de atingir esses padrões de qualidade será uma ação conjunta do Estado, família e dos profissionais da Educação (docentes e técnicos-administrativos).

3.3 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta seção dedica-se à análise de excertos que tratam da avaliação da qualidade da Educação Superior. Assim, foram selecionados os excertos constantes do Quadro 5, adiante, que por sua semelhança foram agrupados.

Iniciamos a análise dos excertos 4 e 5 apresentando a semântica da palavra avaliação. Silva e Covac (2015) citam Ferreira (2002), que assim define o ato de avaliar:

Avaliar é um processo que se aplica a qualquer prática da vida, de maneira consciente ou inconsciente. No âmbito educativo, o ato de avaliar, como procedimento sistemático, consciente, reveste-se de muito significado e

importância, pois é o meio pelo qual se evidenciam os avanços e as limitações no processo ensino-aprendizagem para o devido encaminhamento, seja relativo a pessoas, programas ou instituições. (FERREIRA, 2002, p. 9 *apud* SILVA; COVAC, 2015, p. 70).

Na introdução, utilizamos, ainda, o conceito de Luckesi (2005 e 2010), para quem o ato de avaliar serve para investigar a qualidade de desempenho para intervenção na melhoria de resultados, sendo um recurso útil e necessário para a aprendizagem.

Quadro 5 – Excertos 4 e 5

Excerto 4	CF/88 – Art. 209
Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988, grifos nossos).	
Excerto 5	LDB/96 – Art. 7º
Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996, grifos nossos).	

Fonte: Da autora, 2016.

Em comum, os dois excertos têm o seguinte período: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: cumprimento das normas gerais da Educação nacional; autorização [...] e avaliação de qualidade pelo Poder Público [...]”.

Comparando os excertos, diferem quanto à previsão, no Excerto 5, de “[...] cumprimento das normas gerais [...] do respectivo sistema de ensino; [...]” e a previsão de “[...] capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal”, que dispõe:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (BRASIL, 1988).

Como vimos na seção anterior, a LDB de 1996 tem suas distinções sócio-históricas com a CF/88, denotadas por oito anos de diferença e por marcas mais democráticas. Além disso, a LDB é mais específica, pois “estabelece diretrizes e bases para a educação nacional” (BRASIL, 1996), trata apenas de assuntos pertinentes à Educação, podendo prever o assunto com mais detalhes que a CF/88.

Há, portanto, distinção na comparação entre os excertos quanto à necessidade de atendimento às regras específicas da modalidade de ensino e quanto à autossuficiência da instituição, quando não se tratar das ressalvas supracitadas, o que não se previa no Excerto 4, marcado pela diferença sócio-histórica dos períodos em que foram publicados os instrumentos normativos.

Quanto às categorias de análise, o índice pessoal dos excertos é o nome “ensino”, que assim como dissemos anteriormente, está expresso na terceira pessoa, o que expressa objetividade. Em verdade, há um sujeito (ou sujeitos) por trás desse nome que praticam a ação descrita, ou seja, cabe à “iniciativa privada” ou àqueles que a exercem a liberdade de exercerem o ensino.

O verbo “ser” no presente do indicativo denota caráter imperativo, comum dos instrumentos normativos (ADAM, 2011). Entretanto, a sequência da frase denota que esta ordem está condicionada ao atendimento dos incisos que se seguem, já que diz “[...] atendidas as seguintes condições [...]”, não sendo absoluto o efeito de sentido do tempo verbal neste caso. Assim, para que a regra prevista no *caput* dos excertos seja exigível, é necessário que se cumpra, primeiramente, os pressupostos descritos nos incisos.

Nos dois excertos temos exemplos de *debregens enuncivas actanciais*, pois há o uso da 3ª pessoa na enunciação, o que afasta a presença do *eu/tu*, existindo apenas *ele*: “O ensino é livre à iniciativa privada [...]”. Também ocorre a *embregem enunciativa* com a personificação no uso do nome “ensino”. Ambas geram efeitos de sentido de objetividade com a eliminação das marcas de enunciação do texto fazendo com que o discurso se construa somente como enunciado meramente enunciado (FIORIN, 1995).

Aqui fazemos uma ressalva sobre a Lei do SINAES que, a despeito de não haver excertos extraídos sobre a avaliação da Educação Superior, é de suma importância para a compreensão dos excertos citados. A Lei do SINAES foi criada em decorrência do art. 9º da LDB de 1996, como podemos ver a seguir:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

[...] (BRASIL, 1996).

Não há artigos da Lei nº 10.861/2004 que contenham o termo “avaliação da qualidade”, mas dos tipos de avaliação que o SINAES envolve na “avaliação das instituições de educação superior”, como no *caput* do art. 1º, mas a lei como um todo trata do assunto, já que cria o SINAES, como versamos na Seção 2.4:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (BRASIL, 2004b).

Há, ainda, referências na Lei do SINAES à avaliação institucional (interna ou autoavaliação e externa), avaliação de cursos e avaliação do desempenho dos estudantes, assuntos também tratados na Seção 2.4, todas com a finalidade de mensurar a qualidade da Educação Superior e compor os conceitos que servem de base para a certificação das instituições e dos cursos de graduação.

Importante ressaltar que, com a evolução dessa pesquisa que realizamos e aprendizado adquirido, concluímos que o termo “avaliar” utilizado deve ser entendido no sentido de “acreditação”, como nos ensina Dias Sobrinho (2010, p. 2), afirmando que tem o mesmo significado de “credenciamento e credenciamento de instituições e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos”.

Assim, a avaliação da qualidade, ou acreditação, é uma das condicionantes para a liberdade da iniciativa privada em exercer o ensino e é a base do SINAES, que se estende para toda a Educação Superior, para autorização e reconhecimento de cursos e para credenciamento e credenciamento de instituições públicas e privadas.

3.4 PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO ENSINO

Nesta seção analisamos excertos que trazem a expressão “padrão(ões) mínimo(s) de qualidade de ensino”. Ressaltamos que este modelo básico, nos dois excertos selecionados, são determinados para a educação pública.

O índice pessoal do Excerto 6 é marcado pelos nomes "União", "Estados", "Distrito Federal" e "Municípios", que representam a 3ª pessoa do singular. Eles se repetem no *caput* e nos parágrafos do artigo. Apenas no § 5º o índice pessoal é “educação básica”. Nesse sentido, há, em todos esses casos, embreagem enunciativa, com a personificação no uso dos nomes.

Quadro 6 – Excerto 6

Excerto 6	CF/88 – Art. 211
<p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;</p> <p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.</p> <p>§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.</p> <p>§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988, grifo nosso).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

Apesar do uso do nome dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), os agentes efetivos são os representantes do poder executivo, respectivamente, Presidente da República, governadores, governador distrital e prefeitos, bem como seus ministros, secretários de estado, secretários distritais e secretários municipais, que são os verdadeiros atores da ação dos verbos

“organizar”, “financiar”, “atuar” e “definir”, aos quais cabe a responsabilidade enunciativa.

A propósito dos verbos, os tempos verbais utilizados estão no futuro do indicativo, indicando uma norma programática, como vimos na Seção 2.2, por se tratar de programas de atividades de direitos sociais a serem executadas em um futuro próximo, dependendo de regulação de outra lei, que ocorreu pela publicação da LDB de 1996 (Excerto 7).

O Excerto 7, retirado da LDB de 1996, traz a definição de padrões mínimos de qualidade de ensino “como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996). Nesse excerto, também aplicável à educação pública, os padrões mínimos de qualidade são descritos no *caput* como “garantia” e “dever do Estado”.

Quadro 7 – Excerto 7

Excerto 7	LDB/96 – Art. 4º
<p>Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:</p> <p>a) pré-escola;</p> <p>b) ensino fundamental;</p> <p>c) ensino médio;</p> <p>II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;</p> <p>III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;</p> <p>IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;</p> <p>V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;</p> <p>VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;</p> <p>VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;</p> <p>VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;</p> <p>IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.</p> <p>X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (BRASIL, 1996, grifo nosso).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

O agente que deve garantir os padrões mínimos de qualidade de ensino, como dever, ainda é o Estado, aqui sinônimo de organização federativa, em

substituição aos entes federados que vimos no Excerto 6 (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme nos ensina Silva (2005).

Diferente do que analisamos na Seção 3.2, que eram excertos que tratam de “garantia de padrão de qualidade”, aqui vimos que há “padrões mínimos de qualidade de ensino”. A ideia de padrões mínimos demonstra que há uma garantia menor que a dos padrões de qualidade, denominada de “padrões mínimos”, ou seja, de modelos básicos de qualidade. Portanto, não apenas são garantidos modelos de qualidade, mas este padrão ainda é baseado por um limite mínimo, o qual deve ser seguido.

Entretanto, devemos lembrar que há outros princípios educacionais que garantem a liberdade de ensinar, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e da diversidade cultural, o que afasta a ideia de um modelo único para garantir a qualidade.

Os excertos 6 e 7 demonstram, portanto, que quando se trata de “padrões mínimos de qualidade”, refere-se à educação pública, cuja responsabilidade cabe aos entes federativos e seus representantes. Mas cabe lembrar que cabe aos profissionais da educação pública, professores e técnicos-administrativos, que nesse caso são servidores públicos, já que atuam em instituições públicas, o exercício das atividades em cumprimento dos modelos mínimos de qualidade.

3.5 MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO

Nesta seção analisamos excertos que contêm a menção às expressões “melhoria da qualidade do ensino/educação” e “elevar a qualidade da educação superior”. As palavras “melhoria” (aperfeiçoamento, avanço, aprimoramento, progresso) e a expressão “elevar a qualidade” (aperfeiçoar, superar, aprimorar) (FERREIRA, 2010) são sinônimas, por esta razão foram agrupadas em uma mesma seção.

Quadro 8 – Excerto 8

Excerto 8	CF/88 – Art. 214
<p>Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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:</p> <p>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. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, grifo nosso).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

O índice pessoal do Excerto 8 dependerá da oração a ser analisada. Para o período “A lei estabelecerá o plano nacional de educação [...]”, é expresso pelo nome “lei”; em “[...] o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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 [...]”, o índice pessoal é “plano nacional de educação”; e em “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação [...] que conduzam a: [...]”, temos “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação”.

Dessa forma, para a expressão “melhoria da qualidade do ensino”, a oração principal seria “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação [...] que conduzam a [...] melhoria da qualidade do ensino [...]”, ocorrendo uma embreagem enunciativa actancial, com a substituição da pessoa por nomes, com efeito de sentido de objetividade, causado pela personificação das “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação”.

A responsabilidade enunciativa é presumida, pois quando se trata de lei, quem exerce o Poder Legislativo, na esfera federal, é o Congresso Nacional, formado por senadores e deputados federais, conforme dispõe a Constituição Federal (BRASIL, 1988). As propostas, entretanto, para o PNE, são elaboradas por ações conjuntas do MEC, comissões de educação, CNE e pela realização de fóruns (BRASIL, 2014b), com a participação de profissionais de diversas áreas da educação.

O Excerto 8 possui a expressão “duração decenal”, que corresponde a um dêitico temporal, descrito por uma embreagem enunciativa temporal já que, ao invés de usar advérbios ou locuções adverbiais, utiliza uma expressão nominal. Nos dois casos do uso da embreagem enunciativa, temos como efeitos de sentido a objetividade, pela personificação, característica dos instrumentos normativos.

O tempo verbal do verbo “estabelecer” no futuro do indicativo novamente demonstra uma ação a ser realizada no futuro, indicando uma norma programática, dependente de regulamentação, como deixa expresso no próprio *caput*, que é a elaboração do PNE. Há, no entanto, a indicação de prazo de vigência do PNE, que é decenal, o que nos faz inferir que a lei deverá estabelecer novo PNE a cada período de dez anos, fazendo com que o tempo futuro seja utilizado para uma ação constante.

Já o verbo “conduzir” está conjugado no imperativo afirmativo “conduzam (eles)”, o que denota o caráter do regramento, marcando a importância de “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação” em alcançar a “melhoria da qualidade do ensino”.

Importante salientar que essas “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação” não são absolutas e são cumpridas ao longo do tempo. Como exemplo, vejamos o inciso I, que trata da erradicação do analfabetismo. Quando da promulgação da CF/88, Guimarães (1988) afirmou em seu discurso que 30.401.000 de pessoas eram analfabetas no Brasil, o equivalente a 25% da população.

Segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2014, a taxa de analfabetismo era de 8,3% (BRASIL. IBGE, 2014), o que para uma população média de 200.000.000⁶ habitantes equivale a cerca de 16.600.000 analfabetos com quinze anos ou mais. O analfabetismo não foi erradicado, mas apesar do aumento da população, está abaixo do índice registrado há 26 anos, com redução do quantitativo de pessoas analfabetas.

Podemos inferir, portanto, que a melhoria da qualidade da educação ocorre ao longo desses anos, de forma gradativa e constante, principalmente por meio das atuais formas de avaliação, como veremos no próximo excerto.

O índice pessoal do Excerto 9, adiante, é representado pelo nome “União”, que como vimos em situações anteriores, é um caso de embreagem enunciativa, já que há uma substituição da pessoa por um nome, ocorrendo a personificação, que

⁶ População de 2010, segundo o censo do IBGE: 190.755.799 habitantes (BRASIL. IBGE, 2010).

gera o efeito de sentido de objetividade. Como vimos, os entes federativos na verdade são representados por pessoas, no caso da União, pelo Presidente da República e seus ministros, que serão os agentes da ação do verbo “incumbir”.

O verbo “incumbir”, no futuro do indicativo, denota caráter imperativo, exprimindo a certeza com relação a algo que deve acontecer, fazendo referência a um fato não realizado no momento da publicação da LDB de 1996, mas que veio a se concretizar com a publicação da Lei dos SINAES em 2004. Relembramos que, para Adam (2011), no caso de preceitos ou regras de ação, o imperativo tende a presentificar a ação.

Quadro 9 – Excerto 9

Excerto 9	LDB/96 – Art. 9º
<p>Art. 9º A União incumbir-se-á de:</p> <p>I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;</p> <p>II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;</p> <p>III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;</p> <p>IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;</p> <p>IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;</p> <p>V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;</p> <p>VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;</p> <p>VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;</p> <p>IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.</p> <p>§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.</p> <p>§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.</p> <p>§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior. (BRASIL, 1996, grifo nosso).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

O Excerto 9 demonstra que a finalidade do processo nacional de avaliação do rendimento escolar em todos os graus educacionais tem por objetivo a melhoria da qualidade do ensino, que tem relação com o conceito de avaliar que apresentamos na Seção 3.3, quando dissemos que o ato de avaliar serve para

investigar a qualidade de desempenho para intervenção na melhoria de resultados (LUCKESI, 2005 e 2010).

Quadro 10 – Excerto 10

Excerto 10	SINAES – Art. 1º, §1º
<p>Art. 1º [...] § 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. [...] (BRASIL, 2004b, grifo nosso).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

O Excerto 10, acima, extraído da Lei do SINAES, traz as suas finalidades, sendo a primeira delas a melhoria da Educação Superior. O índice pessoal desse período é o nome “SINAES”, expresso por uma emblema enunciativa actancial, pois há a personificação da palavra “SINAES” que, na verdade, não exerce a ação do verbo “ter”, e gera o efeito de sentido de objetividade. O tempo verbal do verbo “ter” está no presente do indicativo, que demonstra caráter imperativo do instrumento normativo.

Sobre a responsabilidade enunciativa, a Lei do SINAES apresenta alguns indicativos em outros trechos. Na sequência do Excerto 10, o § 2º diz que “O SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal”. Há a previsão da participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de Educação Superior e de representantes da sociedade civil, como descrito no inciso IV do Art. 2º. Adiante, o Art. 6º prevê que cabe à CONAES a coordenação do sistema.

Como tratamos nas seções anteriores, ao definir “qualidade” e “acreditação”, vimos que o SINAES tem a função de ser o sistema responsável por avaliar/acreditar a qualidade da Educação Superior de forma a ser uma condicionante para a autorização e reconhecimento de cursos e para credenciamento e credenciamento de instituições públicas e privadas. Assim, a avaliação dessas instituições, realizada por meio das avaliações internas e externas, serve não só para mantê-las em funcionamento mas, principalmente, para aprimorar sua qualidade.

Quadro 11 – Excerto 11

Excerto 11	PNE – Art. 2º
<p>Art. 2º São diretrizes do PNE:</p> <p>I - erradicação do analfabetismo;</p> <p>II - universalização do atendimento escolar;</p> <p>III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;</p> <p>IV - melhoria da qualidade da educação;</p> <p>V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;</p> <p>VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;</p> <p>VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;</p> <p>VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;</p> <p>IX - valorização dos (as) profissionais da educação;</p> <p>X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014b, grifo nosso).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

Os índices pessoais do Excerto 11 são cada um dos incisos do artigo, já que a oração está em ordem inversa. Seria grafado como “A erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais [...]; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e para a cidadania [...]; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação com proporção do Produto Interno Bruto – PIB [...]; a valorização dos(as) profissionais da educação; e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental são diretrizes do PNE”.

Em análise gerativa, o “PNE” não é o autor da ação de melhorar a qualidade da educação, que só pode ser executada por pessoas, sejam da União (como vimos nas legislações anteriores), dos profissionais de ensino e dos cidadãos em geral. Ocorre, então, uma embreagem enunciativa, já que há uma substituição da pessoa por um nome, com efeito de sentido de objetividade, causado pela personificação do “PNE”. Dessa forma, a responsabilidade enunciativa recai sobre os representantes governamentais, docentes, técnicos-administrativos em educação, família e a sociedade em geral, aos quais cabem as atribuições objetivadas nas diretrizes do PNE.

O tempo verbal do verbo “ser” está no presente do indicativo, novamente indicando regra, imperativo. Porém, nesse caso, trata-se de diretrizes do PNE,

assunto que discorreremos na Seção 3.2, quando da análise do Excerto 3, sobre o significado da palavra diretriz, que tem sentido de orientação, guia, rumo, linha que define, que regula um traçado ou caminho a seguir, instrução ou indicação para se estabelecer um plano, uma ação, um negócio, norma de procedimento (FERREIRA, 2010).

Tendo como base a diretriz de melhoria da qualidade da educação, o PNE para o decênio 2014-2024, previsto na Lei nº 13.005/2014, trouxe em seus anexos metas a serem desenvolvidas nesse período de dez anos para buscar realizar as ações propostas. Especificamente sobre a melhoria da Educação Superior, a Meta 13 do Anexo (Excerto 12) fez essa previsão, como veremos na análise seguinte.

No Excerto 12 focamos na primeira parte da Meta nº 13, que prevê “elevar a qualidade da educação superior”, e nas estratégias nº 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 e 13.5

Diferente dos casos analisados anteriormente, no PNE temos uma afirmação subentendida de que há a qualidade na Educação Superior, pois em nenhuma das enunciações é levantada a hipótese de garantir a qualidade ou definir padrões de qualidade. Inferimos que aqui não se trata de elevar o padrão ou padrão mínimo de qualidade, mas a própria qualidade.

Os verbos das estratégias 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 e 13.5 têm algo em comum: todos têm significado semelhante, quase sinônimos: “elevar”, “aperfeiçoar”, “ampliar”, “promover” e “elevar”, em suma, significam aumentar ou melhorar algo. Além disso, o uso dos verbos no infinitivo impessoal, com valor imperativo, enuncia uma ordem, uma determinação.

Mesmo que os enunciados viessem sem as menções de “Metas” ou “Estratégias”, os verbos já denotariam essa intenção, já que, além de enunciarem uma determinação, inferem que algo existe e será aumentado ou melhorado, ou seja, existe a qualidade da Educação Superior e, principalmente, um padrão de qualidade que se pretende aperfeiçoar, ampliar, elevar.

Das nove metas apresentadas no Excerto 12, apenas a meta 13.8 é quantitativa, o que indica que a qualidade da Educação Superior é prioridade. E mesmo essa meta é atrelada ao ENADE, que faz parte do SINAES, avaliando a qualidade do desempenho acadêmico dos estudantes, demonstrando que quantidade e qualidade caminham juntas para aprimorar a Educação Superior.

Quadro 12 – Excerto 12

Excerto 12	PNE – Meta 13
<p>Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.</p> <p>Estratégias:</p> <p>13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;</p> <p>13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;</p> <p>13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;</p> <p>13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;</p> <p>13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação stricto sensu;</p> <p>13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;</p> <p>13.7) fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;</p> <p>13.8) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional;</p> <p>13.9) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais técnico-administrativos da educação superior. (BRASIL, 2014b, grifo nosso).</p>	

Fonte: Da autora, 2016.

Nos excertos analisados fica evidente que, no que tange à responsabilidade sobre a qualidade da Educação Superior, seja de padrões mínimos, da garantia de qualidade ou de sua melhoria, há uma responsabilidade solidária entre os entes federativos, por meio de seus representantes, os docentes, técnicos-administrativos em educação, família e sociedade civil.

São esses os responsáveis, diretos ou indiretos, para os procedimentos do SINAES, que fazem com que as avaliações possam acontecer e que, com suas atividades, podem garantir a qualidade da Educação Superior, mesmo em padrões mínimos ou visando a sua melhoria.

A leitura isolada dos excertos não permite o reconhecimento desses responsáveis, pois a identificação está em outros artigos da legislação ou, como vimos, nem sempre é clara ou determinada. Nossa análise permite identificar os responsáveis e clarificar as atribuições e importâncias dos papéis na participação de cada um no sistema avaliativo da Educação Superior.

No próximo capítulo, apresentamos as Considerações Finais dos resultados e propostas de melhoria para o atual sistema de avaliação da Educação Superior, tendo como parâmetros os princípios constitucionais e legais apresentados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as análises feitas no capítulo anterior, apresentamos os resultados, nossas considerações e algumas propostas para aprimoramento da avaliação da Educação Superior, com vistas à melhoria da qualidade.

Verificamos nas análises dos excertos que há algumas marcas em comum, características do gênero lei, como o uso de nome como índice pessoal, que se apresenta através de embreagens enunciativas actanciais, pois há uma personificação de elementos como “União”, “PNE”, “SINAES”, gerando o efeito de sentido de objetividade, principal atributo dos instrumentos normativos.

A marca principal dos excertos é quanto à responsabilidade enunciativa, que em sua maioria é atribuída a entes federativos e seus representantes, profissionais da educação (docentes e técnicos-administrativos), da sociedade e da família. O papel desempenhado por eles é de suma importância para o funcionamento do SINAES e para a garantia da qualidade da Educação Superior e para sua melhoria.

O uso dos tempos verbais variou entre o presente e o futuro do indicativo, demonstrando casos de imperativo ou de normas programáticas, outra marca do gênero lei, que não apresenta verbos no passado, o que, segundo Adam (2011), indica que se trata de discurso, e não de textos históricos. Também verificamos situações em que os preceitos e regras, apesar de estarem no tempo futuro, com marcas de imperativo, eram presentificados.

Outra influência quanto ao grau de imperatividade dos instrumentos normativos esteve presente quanto à relação da semântica de palavras como princípios, diretrizes, metas, estratégias, já que essas têm significados semânticos que podem importar em imposições ou em indicações. A compreensão da distinção entre esses termos é fundamental para entender o que deve ser regra e o que deve ser orientação.

Verificamos pelos excertos escolhidos que os personagens que participaram da elaboração dessas leis tiveram foco na garantia de padrões de qualidade na Educação Superior, mantendo um modelo a ser seguido para acreditação das instituições cuja responsabilidade é atribuição do Estado. No caso de instituições públicas, há um padrão mínimo a ser seguido, compreendido como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996).

Compreendemos que, como ensina Dias Sobrinho (2010), o termo “avaliar” utilizado pela legislação significa na verdade “acreditar”, que é a forma de medir a qualidade da Educação Superior com finalidade de credenciamento e credenciamento de instituições e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, faltando melhorar a compreensão do termo para sua maior utilização.

Importante ressaltarmos que a legislação preocupou-se em dar prioridade à qualidade, tratando-a sempre como princípio ou diretriz, e apenas em um excerto encontramos referência a uma estratégia quantitativa, mas atrelada a conceitos qualitativos, o que demonstra que ambas devem caminhar juntas, pois não adiantaria aumentar vagas ou criar metas através do PNE sem cuidar da qualidade do ensino.

Assim, dentre nossos objetivos, compreendemos as construções linguísticas e ideológicas das normas do SINAES referentes à qualidade da Educação Superior, com finalidade específica de contribuir para o aprimoramento do entendimento dos profissionais da área, cujo papel é de suma importância para o desenvolvimento dos objetivos, finalidades e melhorias a serem alcançados, não só aos alunos, mas à comunidade em geral.

De tudo que foi apresentado, verificamos que há uma lacuna na avaliação do SINAES que precisa ser preenchida. A autoavaliação e a avaliação externa, como formas de acreditação das universidades, são qualitativas; mas ainda precisam ser ajustadas para atingir todos os ângulos que a Educação Superior necessita, tendo em vista a sua função social e o pleno desenvolvimento do educando para a qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996). As avaliações hoje realizadas não englobam questões como o desenvolvimento humano, o atendimento da função social da instituição na sociedade em que está inserida ou se os egressos têm a formação suficiente para atender ao mercado de trabalho, necessitando de ajustes para atender a essas necessidades.

A avaliação da Educação Superior hoje realizada pelo INEP prevista no SINAES é estatal, e por esta razão, como ensina Dias Sobrinho (2010), tem sido realizada mais como um mecanismo de controle e regulação que produz efeitos jurídicos, que melhoram o desempenho acadêmico e administrativo da instituição de Educação Superior, além de fortalecer a autonomia universitária, mas essas práticas avaliativas ainda têm finalidade de controle e regulação, sendo a acreditação sinônimo de credenciamento e credenciamento de cursos e instituições.

Libâneo (2008) discute que a qualidade difundida na educação atualmente é baseada na concepção neoliberal da economia, denominada "qualidade total", com objetivo de treinar pessoas para serem competentes, com uma gestão eficaz, mecanismos de controle e avaliação de resultados, com finalidades econômicas e técnicas, atendendo a resultados de avaliação, classificação, competição, repasses financeiros, desempenho em avaliações externas, parcerias com a iniciativa privada, repasse de instituições. Esse modelo contrapõe-se aos princípios e fundamentos constitucionais e legais.

Em oposição, há o modelo de "qualidade social", assim descrito por Libâneo (2008):

Educação de qualidade é aquela que promove *para todos* o domínio de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas, operativas e sociais necessários ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos alunos, à inserção no mundo do trabalho, à constituição da cidadania, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Em outras palavras, escola com qualidade social significa a inter-relação entre qualidade formal e política, é aquela baseada no conhecimento e na ampliação de capacidades cognitivas, operativas e sociais, com alto grau de inclusão. (LIBÂNEO, 2008, p. 66).

Há, portanto, uma lacuna no SINAES que não atende ao tipo de qualidade social, pois seus procedimentos não ultrapassam os limites da gestão da instituição de Educação Superior, seus profissionais, cursos e os discentes, enquanto estudantes.

Demo (2009) propõe que, além das avaliações realizadas pelos órgãos públicos, seja também feita uma avaliação extramuros, com a finalidade de “ver a universidade do ponto de vista da sociedade e da economia, sem com isso deturpar o ambiente próprio do mérito acadêmico” (DEMO, 2009, p. 196). O que se pretenderia com essa avaliação é verificar se o profissional formado atende às expectativas do mercado econômico e se a Educação Superior atende à suas finalidades legais.

A Educação Superior tem finalidades e uma função social, prevista na legislação, como vimos no Excerto 2, que tratou dos princípios gerais do ensino e está expressa em outros dispositivos legais, como no art. 43 da LDB de 96, que diz:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:
 I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
 II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e **para a participação no**

desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, **desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive**;

IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações e de outras formas de comunicação;

V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI – **estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade**;

VII – **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**. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Demo (2009) sugere que a universidade abra suas portas para que a sociedade possa participar de uma avaliação extramuros, propiciando eventos específicos, periódicos, genéricos e por área de conhecimento, com grupos designados, que poderiam ter a participação de professores e profissionais da área, “destinados a avaliações específicas, ao manejo de problemas emergentes e críticos, à emissão de críticas dirigidas” e a constituição de uma espécie de entidade capaz de agrupar esses membros para em conjunto emitirem pareceres, publicarem contrapropostas e discutirem diretrizes (DEMO, 2009, p. 199-200).

Assim, como contribuição de nossa pesquisa, seria viável a inclusão no SINAES a possibilidade de uma avaliação realizada por uma comissão formada por membros da sociedade e comunidade abrangida pela instituição, por representantes de empresas e sindicatos de categoria, profissionais de renome da área de Educação, que possam contribuir para a melhoria da qualidade da instituição, dos cursos e do desenvolvimento dos alunos, pensando na função social da instituição na comunidade em que está inserida, no preparo do aluno para a profissão que escolheu e para o egresso estar preparado para o mercado de trabalho.

Além disso, também é importante avaliar a formação e o desenvolvimento humano do aluno, não apenas a compreensão das disciplinas e conteúdos apresentados em sala de aula, mas na sua composição como cidadão.

A qualidade de Educação Superior deve permanecer no foco dos profissionais da Educação, buscando não só a melhoria institucional e de seus cursos, mas o desenvolvimento acadêmico e profissional dos alunos e o desempenho da

universidade no meio social em que está inclusa, sem se afastar de uma formação humana, desenvolvendo pessoas com base nos princípios de respeito, tolerância, diversidade e liberdade de pensamento.

REFERÊNCIAS

ADAM, Jean-Michel. **A linguística textual**: introdução à análise textual dos discursos. Traduzido por Maria das Graças Soares Rodrigues *et al.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 373 p.

ADAM, Jean-Michel; HEIDMANN, Ute; MAINGUENEAU, Dominique. **Análises textuais e discursivas**: metodologia e aplicações. Maria das Graças Soares Rodrigues, João Gomes da Silva Neto, Luis Passeggi (orgs.). São Paulo: Cortez, 2010. 208 p.

ALVES, Rubens. **Estórias de quem gosta de ensinar**. São Paulo, Ars Poética, 1995, p.68.

ANDRADE, Valdeciana da Silva Ramos. O Juridiquês e a Linguagem Jurídica: o certo e o errado no discurso. Amatra, 17^a Região. **Publicações Jurídicas**. Artigos. Vitória: 2009. Disponível em: <<http://amatra17.org.br/?x=verconteudo&codigo=135>>. Acesso em: 26 set. 2015.

ANGELO, Vitor Amorim. **Nova República**: transição democrática, Figueiredo e Tancredo Neves. História do Brasil. Especial para Página 3 Pedagogia & Comunicação. 02 nov. 2007. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/nova-republica-1-transicao-democratica-figueiredo-e-tancredo-neves.htm>>. Acesso em: 23 mai. 2015.

AZANHA, José Mário Pires. Políticas e Planos de Educação no Brasil: Alguns pontos para reflexão (palestra proferida na Escola de Governo em 14 out. 1992). **Cad. Pesq.** São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/943.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Linguagem Jurídica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 430 p.

BORGES, Maria Célia; AQUINO, Orlando Fernández; PUENTES, Roberto Valdés. Formação de Professores no Brasil: história, políticas e perspectivas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 42, p. 94-112, jun. 2011. Disponível em: <<http://ojs.fe.unicamp.br/ged/histedbr/article/view/3301/2926>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro: **Coleção de Leis do Império do Brasil de 1824**, 25 mar. 1824. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: **Diário do Congresso Nacional**, 24 fev. 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, seção 1, suplemento de 16 jul. 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, seção 1, 10 nov. 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, seção 1, 19 set. 1946, republicado em 25 set. 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição do Brasil. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, seção 1, 24 jan. 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto compilado. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03 dez. 2014.

BRASIL. Decreto n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei n. 12. 376, de 2010). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População total – 1980 - 2010**. Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000 e 2010 e Contagem da População 1996. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/populacao-total-1980-2010.html>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Taxa de Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo, Brasil, 2007/2014**. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-das-pessoas-de-15-anos-ou-mais.html>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 107, de 22 de julho de 2004. **SINAES e ENADE** – disposições diversas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_port107.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 27dez. 2015.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 5.540, de 20 de dezembro de 1961. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 1968, retificado em 03 dez. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 nov. 1995, edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 03 dez. 2014.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 07 jul. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 03 dez. 2014.

BRASIL. Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 16 mai. 2016.

BRASIL. MEC. CONAE. Conferência Nacional da Educação. **Documento Final**. Brasília, DF, 27 mai. 2010. 165 p. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 13 dez 2015.

BRASIL. MEC. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. Brasília: INEP, 2009. 328 p.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024** [recurso eletrônico]: Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. Série Legislação, n. 125. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

COLARES, Virgínia. Análise Crítica do Discurso Jurídico: uma hermenêutica endoprocessual. 1º DISJURI – Simpósio Internacional de Estudos sobre o Discurso Jurídico. **Caderno de Resumos**. Natal: EdUFRN, 2014. p. 84-86.

COLARES, Virgínia (Org.). **Linguagem e Direito**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010. 338 p.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporã**: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007. 309 p.

DEMO, Pedro. **Desafios Modernos da Educação**. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. 284 p.

DIAS SOBRINHO, José. **Acreditação da Educação Superior**. Conae, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4332-conae1-08042010&Itemid=30192>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Qualidade, Avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**. Campinas, Sorocaba, SP, v.13, n. 3, p. 817-825. Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/11.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 362 p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010. 960 p.

FIORIN, José Luiz. A Pessoa Desdobrada. **Revista de Linguística**. São Paulo: Alfa, 1995. p. 23-44.

FIORIN, José Luiz (org.). **Introdução à Linguística**: I. Objetos teóricos. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2012a. 264 p.

_____ (org.). **Introdução à Linguística**: II. Princípios de análise. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2012b. 264 p.

_____ (org.). **Linguística? Que é isso?** São Paulo: Contexto, 2013. 206 p.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. 127 p. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.

GADOTTI, Moacir. **História das Idéias Pedagógicas**. Série Educação. 8. ed. São Paulo: Editora Ática, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 176 p. Disponível em: <https://professores.faccat.br/moodle/pluginfile.php/13410/mod_resource/content/1/como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 23 set. 2015.

GILLEN, Julien. **Digital Literacies**. Nova Iorque: Routledge, 2014, p. 12.

GUIMARÃES, Ulysses. **[Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte]**. Redação de Eduardo Tramarim. Câmara dos Deputados. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-%2810-23%29.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

HILSDORF, Maria Lucia Spedo. **História da Educação Brasileira**: leituras. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

KOCH, Ingedore Grunfeld Vilaça. **A inter-ação pela linguagem**. 11. ed. São Paulo: Contexto, 2012. 134 p.

_____. **Desvendando os Segredos do Texto**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 168 p.

KOCH, Ingedore Grunfeld Vilaça; ELIAS, Vanda Maria. **Ler e Compreender os sentidos do texto**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2012. 216 p.

KRAUSZ, Mônica. Onde as disciplinas se encontram. **Revista Educação**. set. 2011. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/132/artigo>>

234363-1.asp>. Acesso em: 20 mai. 2016.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da Escola Pública**: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 21. Ed. São Paulo: Edições Loyola. 2006. 153 p.

_____. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008. 319 p.

LUCKESI, Cipriano Carlos. Avaliação da aprendizagem... mais uma vez. **Revista ABC Education**. n. 46, jun 2005. p. 28 - 29. Disponível em: <www.luckesi.com.br/textos/abc_educatio/abceducatio_46_avaliacao_da_aprendizagem_mais_uma_vez.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. **Filosofia da Educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. O que é mesmo o ato de avaliar? **Revista Pátio**. Ano 3, n. 12, fev/abr 2010. Disponível em: <www.alemdasletras.org.br/biblioteca/avaliacao/O_ato_de_avaliar_a_aprendizagem_Luckesi.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011. 335 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MONTORO, André Franco. **O que eles têm para contar**. Institucional Fundação Ulysses Guimarães. Disponível em: <<http://www.fundacaoulysses.org.br/institucional/ulysses-guimares>>. Acesso em: 10jun. 2015.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 946 p.

NEVES, Tancredo de Almeida. **[Discurso de lançamento da Nova República]**. Vitória, ES, nov. 1984. Disponível em: <<http://www.memoriaviva.com.br/tancredo/frases.htm>> Acesso em: 25 set. 2015.

ORLANDI, Eni Pucinelli. **Análise de Discurso**: princípios & procedimentos. 3. ed. Campinas: Pontes, 2001.

POSSENTI, Sírio. Teoria do Discurso: um caso de múltiplas rupturas. *In*: **Introdução à lingüística**: fundamentos epistemológicos, volume 3. Fernanda Mussalim; Anna Cristina Bentes, organizadoras. São Paulo: Cortez, 2004. p. 353-392.

RANGEL, Susana Salum. **Educação Superior**: O papel da União e a garantia de qualidade do ensino. Tese de Doutorado em Direito do Estado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012. 430 p. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27082013-140307/>>. Acesso em: 25 set. 2015.

RIBEIRO, Darcy *apud* ALMEIDA, Marcus Garcia; FREITAS, Maria do Carmo Duarte. (Org.). **A Escola do Século XXI – Volume 4: Desafios Permanentes**. 2015. Rio de Janeiro: Brasport, 2015. p. 22.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “Estado da Arte” em Educação. **Revista Diálogo Educacional**. v. 6, n. 19. Curitiba, p. 37-50, 2006.

SANTOS, Washington. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 340 p.

SAVIANI, Demerval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Coleção Memória da educação. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

SCUARCIALUPI, Lu. Por dentro da Lei de Diretrizes e Bases. **Educar e Crescer**. São Paulo: Abril S.A, 2015. Disponível em: <<http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/lei-diretrizes-bases-349321.shtml>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

SILVA, Daniel Cavalcante; COVAC, José Roberto. **Compliance como boa prática de gestão no ensino superior privado**. São Paulo: Saraiva, 2015. 220 p.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 924 p.

TEIXEIRA, Anísio. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, 1968, v. 50, n. 111, p. 21-82, jul/set.

VEIGA, Cynthia Greive. **História da Educação**. São Paulo: Editora Ática, 2007. 328 p.

VIANA, Daniel Roepke; ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. Direito e Linguagem: os entraves linguísticos e sua repercussão no texto jurídico processual. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. n. 5. Vitória, 2011. Disponível em: <<http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadireitosegarantiasfundamentais/n5/2.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

ZANDEVALLI, Carla Busato. Avaliação da Educação Superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 385-438, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a08v14n2>>. Acesso em: 04 jun. 2015.