UMA REFLEXÃO SOBRE A REGULAÇÃO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO A PARTIR INSTRUÇÃO NORMATIVA No 01, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2017

PROF. THIAGO HENRIQUE ALMINO FRANCISCO, DR.[1]
Universidade do Extremo Sul Catarinense
tfrancisco@unesc.net
YURI BORBA VEFAGO[2]
Universidade do Extremo Sul Catarinense
yurivefago@gmail.com

RESUMO
A regulação tem ganhado um espaço notório no contexto dos estudos em educação superior no Brasil, ganhando um espaço importante no contexto do debate sobre a gestão da educação superior. Nesse sentido, este ensaio promove uma reflexão sobre a relação de pontos para a gestão de cursos de graduação na área do Direito sob a ótica do processo regulatório e suas inovações. Nele os autores fazem as relações com os possíveis papéis que poderiam ser exercidos pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e que poderiam fortalecer ainda mais a parceira do Ministério da Educação e com os demais órgãos reguladores na condução de cursos de graduação e até mesmo instituições de educação superior. Os resultados mostram que a OAB tem grandes contribuições a proporcionar ao processo e que devem ser compartilhadas com os órgãos reguladores do sistema de educação superior brasileiro.

Palavras-chave: Regulação. Graduação em Direito. OAB.

1 INTRODUÇÃO

Desde o estabelecimento da avaliação da educação superior como um movimento articulado com a regulação, mais especificamente a partir da proposição da Constituição Federal de 1988, surgem mecanismos que se articulam em torno da construção de ações que possam aproximar os cursos de graduação deste processo de intervenção estatal. Em diversas áreas, há uma espécie de "determinismo", influenciado pelas regras estatais que determinam os elementos que devem ser respeitados por cursos e instituições. E é nesse contexto que os Conselhos Profissionais se mobilizam, sob a ótica do Decreto No. 8754, de 10 de maio de 2016, que alterou o "Decreto Ponte" – No. 5.773, de 09 de maio de 2006, e que destaca, no seu Art. 28º, paragrafo 4º, a participação ativa destes órgãos em contribuição ao processo regulatório.

Mesmo com essas diretrizes, o processo de regulação ainda é um elemento que necessita de maiores discussões no âmbito destes Conselhos, pois tal fato poderia, inclusive, fortalecer os indicadores de qualidade que avaliam os cursos de graduação no Brasil. Entre o temário que pode orientar essas discussões, está a própria avaliação que ainda é compreendida de maneira desarticulada do processo regulatório em algumas áreas, causando divergências que podem impactar no contexto do processo de regulação em algumas áreas. Isso traz interpretações "dúbias" que geram discussões acaloradas no sentido de compreender o processo, mas que ainda ocorrem de maneira incipiente no âmbito de alguns Conselhos Profissionais.

Esse não é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Caracterizando sua habitual contribuição no acompanhamento da qualidade dos cursos de graduação em Direito, esta entidade atua sistematicamente em parceria com a sociedade para contribuir com o acompanhamento da expansão dos cursos de formação na área. Por meio de dois instrumentos, a OAB tem se consolidado como um modelo para os demais Conselhos, já que sua maturidade,

materializada na publicização destes materiais, tem sido notadamente uma referência para outros ambientes. O guia "OAB Recomenda – Um retrato dos cursos jurídicos", publicado em 2001 e a Instrução Normativa No 01, de 06 de dezembro de 2008, são dois destes elementos, que traduzem a visão do conselho sob a qualificação de cursos dessa natureza.

Neste sentido, este artigo compartilha o objetivo de discutir, sob a ótica do contexto atual da regulação, o padrão decisório para a autorização do curso de graduação em Direito, promulgado pela Instrução Normativa No 01, de 23 de fevereiro de 2017. Dessa forma, o material se organiza em cinco partes.

A primeira destaca as questões introdutórias e que justificam o trabalho. Na segunda estão as contribuições da bibliográfica sob a ótica do contexto atual, como base para a terceira que traz a discussão do padrão decisório. Na quarta parte há uma reflexão sobre o papel da OAB neste processo e na quinta as considerações finais.

2 CONTRIBUIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS SOB À LUZ DO CONTEXTO ATUAL

Este capítulo apresenta as contribuições teóricas que sustentam os resultados propostos pelos autores, sob a ótica das indicações bibliográficas que representam os antecedentes literais que dão sentido aos resultados.

2.1 UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPEROR ATUAL

A partir das considerações do trabalho de Santos (2009), é possível perceber que ao longo de toda a história contemporânea a "Universidade"; e em contextos mais complexos como o brasileiro, a "Educação Superior"; foram termos que se tornaram objetos de estudos abordados pela comunidade científica. Na busca pela compreensão das contribuições da Universidade para atender as demandas da sociedade, especialmente da sociedade do conhecimento, diversos estudos apresentam estes desafios, os quais permitem fortalecer a Universidade, e por consequência a Educação Superior, como um pilar importante no cenário da produção científica.

Ao buscar um aprofundamento epistemológico do campo de estudo relativo a Educação Superior, o trabalho de Schilickmann (2012) destaca a evolução da Universidade como entidade que promove o desenvolvimento da sociedade. Sob esse aspecto, é possível identificar que a Universidade, ao longo de toda sua história, segue a proposição consagrada no estudo de Santos (2009), que está amparado nas colaborações de Leite (2005). Para os autores, a universidade se tornou um modelo de representação social, pelo fato de absorver a capacidade de expressar significados, desafios e metodologias que ajudam na construção de uma nova sociedade, baseada no conhecimento e em produtos de inovação. Neste cenário polissêmico, destacada por Santos (2009) é onde se percebe que a universidade apresenta seus diversos modelos ideológicos, filosóficos e, sobretudo, epistemológicos. Isso é decorrente das demandas desse novo contexto, estruturado a partir de diversas facetas e correntes influenciadas pela sociologia do conhecimento e que determina um conjunto de grandes desafios que são enfrentados por essa milenar instituição.

Um deles está relacionado com a construção de um modelo que permita seu posicionamento perante uma determinada sociedade, por meio de sua missão pública. No trabalho de Sguissardi (2009), que retratou a busca da identidade do modelo institucional brasileiro, percebe-se que é imperativa a necessidade de um posicionamento dos modelos institucionais no Brasil. Em função da influência de uma ideologia neoliberal que também acomete os países em desenvolvimento, a influência da economia do conhecimento traz a necessidade da construção de um modelo estruturado ao longo dos desafios emergentes de uma determinada sociedade. Essa discussão emerge na década de 1960, já que a discussão sobre o

melhor modelo de universidade para o Brasil é apresentada por Marback Neto (2007), que concluiu afirmando que ainda não há um consenso sobre o que é melhor para o contexto brasileiro.

O trabalho de Afonso (2001) apresenta um panorama das relações entre a Universidade e suas funções, sob a pressão sistemática do neoliberalismo que impede o desenvolvimento de suas atividades de maneira livre das questões utilitaristas. Uma das críticas do autor, está relacionada com as formas pelas quais a influência das perspectivas econômicas altera o paradigma das atividades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, descaracterizando a universidade em sua rede de conhecimentos.

Outro grande desafio que se apresenta a Universidade que se estabelece nesse novo cenário está consagrado no trabalho de Ally e Pietro-Blázquez (2014). Os autores enfatizam que um dos grandes desafios da Universidade decorre da evolução da tecnologia da informação, que requer um ajuste drástico do processo de ensino e aprendizagem em função do impacto da tecnologia, alterando drasticamente o ambiente em que ocorrem os processos de ensino e aprendizagem. Para os autores, principalmente pela influência da internet, o modelo educacional preconizado por essas instituições deve considerar a convergência tecnológica, a qual permite o acesso do conhecimento sem qualquer tipo de barreira, aplicado à formação do cidadão e também do profissional.

Alinhado a essa visão, Fava (2014) também corrobora com esse panorama no momento em que destaca o fato de que a Universidade, e por consequência todas as demais instituições de educação superior, vem sofrendo alterações profundas em sua "atividade fim" devido a alteração do perfil social dos estudantes e, especialmente, por uma profunda influência da convergência tecnológica. Termos como *flipped classrom, blanded learning*, metodologias ativas de ensino e aprendizagem e educação a distância, surgem como novos "mantras" do segmento, fortalecendo uma premissa que destaca a tendência da virtualização do processo educacional.

Ao analisar esse desafio, é possível identificar que as novas formas de ensino e aprendizagem surgem para atender as necessidades de um ambiente convergente, no qual a tecnologia da informação promove a alteração do paradigma dominante na sala de aula. Em nível mundial, considerando as diversas áreas do conhecimento, é possível perceber no trabalho de Sobral e Campos (2011) que isso já vem sendo discutido, traduzindo as metodologias de ensino como um processo ativo e constante de transferência de conhecimento.

As crises institucionais, de legitimidade e de hegemonia refletem os impactos globalização nos diversos modelos institucionais, pois reajustaram de maneira polarizada as definições das principais competências da universidade. A resultante deste fator, surge um forte arcabouço regulador, discutido posteriormente neste trabalho, que cria significados dissonantes para o ensino, a pesquisa e a extensão. Ao invés de pilares da construção do conhecimento na universidade, essa regulação cria paliativos para o processo de ensino e aprendizagem, e transfere as competências de pesquisa e extensão, principalmente, para um viés economicista com a finalidade de introduzir recursos novos na instituição; o que é, inclusive, considerado no projeto institucional. É, portanto, imperativo discutir o ensino, a pesquisa e a extensão, indissociados, como um dos desafios dessa instituição.

Ao ensino, com os dados atualizados do Censo da Educação Superior de 2013, publicados pelo INEP (2014), é possível identificar que o grande quantitativo das matriculas na educação superior brasileira decorre da atividade da iniciativa privada, principalmente nas instituições com fins lucrativos que tem dificuldade de articulá-lo com a pesquisa e com a extensão.

A crítica, nesse sentido, se relaciona com o que Dagnino (2015) destaca como sendo análogo ao fenômeno da mercantilização do ensino superior, já que ao longo de 15 anos, aproximadamente, a educação superior brasileira cresceu em números, matriculas e estudantes

a partir da influência direta de estratégias de mercado que caminharam no sentido de transformar a educação superior brasileira em um segmento comercial. O ensino, nesse sentido, se tornou uma das principais mercadorias desse novo "negócio", permitindo práticas perniciosas de algumas instituições que não consideraram o real papel institucional do ensino na universidade e tampouco o aspecto social do ensino superior. A pesquisa e a extensão ficavam relegadas a outros modelos institucionais, e o desafio, nesse sentido, pairava (e ainda paira) em evitar que surjam currículos destorcidos, práticas acadêmicas sem significado e, principalmente, um viés econômico proporcionado ao diploma e a formação do egresso.

À pesquisa, cabe destacar dificuldade semelhante, mas com um agravante que muitas vezes se torna-a um desafio ainda mais severo ao ensino superior brasileiro. A formação superior em nível de pós-graduação ainda é uma lacuna que deve ser explorada pela universidade brasileira. De acordo com o autor, ela mantém relação com a crise de legitimidade que acomete e educação superior brasileira, já que a educação superior no Brasil tem dificuldade de absorver os profissionais formados em nível de Mestrado e Doutorado, alterando abruptamente o perfil de quem orienta a produção de conhecimento nessa instituição. Dessa forma, esses profissionais com alta capacidade intelectual seguem para outras instituições que se tornam produtoras de conhecimento, retirando da universidade a legitimidade que a sua gênese a trouxe.

Esse é um desafio latente das universidades e da sociedade brasileira, o qual tem direta relação com o atual Plano Nacional da Educação, apresentado. Uma das metas, consagradas no documento que vigora até o ano de 2024, é o gradativo aumento de doutores nas universidades brasileiras e nas instituições de educação superior do país, fortalecendo o que pode ser um conjunto de ações para suprimir o impacto dessa crise atual.

Sobre a extensão, está sempre foi considerado um processo educativo, cultural e de produção de conhecimento que fortaleceu o ensino e a pesquisa na universidade. Diferente dos dois pontos anteriores, a extensão, até mesmo por seu caráter social, nunca foi regulada de uma forma profunda, com avaliações e indicadores relacionados diretamente a essas práticas. O que ocorre com a extensão, talvez pela ausência de regulação, é uma disrupção de significado, já que ao invés da promoção de ações educativas, percebe-se que a prática se tornou uma forma de capitalizar a instituição no contexto de sua comunidade. Embora isso possa ser considerado por alguns pesquisadores, como o caso de Monteiro (2011), como uma forma de "receita" para essa instituição, o desafio que se apresenta a universidade é resgatar a essência da extensão e transforma-la em um ato educativo que se encontra "para além" dos aspectos econômicos.

2.2 A AVALIAÇÃO E SEU VIÉS DICOTÔMICO: FORMAÇÃO OU CONTROLE?

O SINAES surge como um sistema integrado, fortalecendo a avaliação como política de estado, integrando-a com a regulação e permitindo que estado e governo, estabeleçam objetivos comuns para um determinado segmento educacional, neste caso a educação superior. Isso segue o que é exposto por Hood (2004), já que o SINAES enquanto sistema é um instrumento influenciado por diversos segmentos, influenciando de modo importante a construção de um modelo gerencial para o segmento da educação superior.

O mostra que o SINAES surge como um movimento articulado que visa a promoção de indicadores de qualidade para o desenvolvimento da educação superior, integrando estado e governo, no sentido de promover uma política pública que se torne um referencial para a expansão da oferta com responsabilidade. As relações ali caracterizadas, fomentam uma estrutura que fortalece a integração entre a avaliação e a regulação, orientando um conjunto de diretrizes que visam o desenvolvimento de um sistema de educação superior baseado em critérios específicos de qualidade.

A avaliação, com base na visão de Verhine (2015), surge como instrumento para o atendimento das necessidades institucionais de controle de qualidade, enquanto a regulação é o mote de uma política governamental, de natureza legal e centrada na perspectiva da fiscalização, o que também foi enfatizado por Marback Neto (2007) e Verhine (2010). Em ambos os casos, a regulação é caracterizada como um elemento que carrega a influência de órgãos externos e da sociedade, tendo como parâmetro as orientações sociais, legais e, no caso da educação superior, os padrões de mercado para a expansão dessas instituições.

O trabalho de Griboski e Funghetto (2013) também apresenta uma reflexão análoga no sentido de caracterizar a avaliação e a regulação como ações distintas, com objetivos convergentes e que, no SINAES, se mostram interdependentes. Entretanto, é fundamental que as decisões, tanto as políticas como as institucionais, possam se basear no entendimento da convergência que há no SINAES, para que os conceitos de avaliação e de regulação possam ser considerados na discussão da estratégia de ambos os segmentos que utilizam dessas premissas. O SINAES, com base nesse panorama, demostra mais uma vez que é complexo em função de demandar um entendimento profundo de questões heterogêneas, mas que são diretamente relacionadas a orientação da oferta das instituições de educação superior.

No que se refere a avaliação, identifica-se que no SINAES ela se constitui em um movimento virtuoso de identificação da qualidade a partir das questões internas e externas das instituições, mas com o intuito de valorizar a identidade da instituição. O que coloca Marback Neto (2007) é justamente nesse sentido, já que ela se configura em um processo que analisa o próprio processo e, portanto, tem o dever de, em algum momento da atividade, se constituir como formativa. Esse conceito, tratado dentro do instrumento que legitimou o SINAES, mostra que a avaliação concebida pelo SINAES deve possuir um caráter contextualizado, relevante e, sobretudo, integrado, já que é um movimento de contribuições concatenadas que envolvem todos os segmentos que participam da conjuntura da educação superior.

A partir desse posicionamento, a avaliação é percebida como um mecanismo que estabelece méritos e valores, em consonância com a utilidade, com a eficácia e com a qualidade do objeto, que de acordo com Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) são fenômenos sistemáticos e que demandam uma profunda relação com o contexto. O SINAES, nesse sentido, tem a função de fortalecer a concepção do objeto avaliado perante seus usuários, determinando uma tomada de decisão orientada a esse princípio.

Tendo como pano de fundo a visão de Griboski e Funghetto (2013), é possível também classificar a avaliação como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas, já que sua finalidade é promover a emancipação e a possibilidade de integrar a estrutura avaliada às perspectivas sociais com as quais ela se envolve. Nesse sentido, o SINAES se configura como um instrumento de avaliação integrado, convergente e estruturalmente alinhado para fomentar discussões no âmbito das instituições, cursos e dos estudantes, com instrumentos estruturados e legitimados socialmente, que permitem o desenvolvimento do sistema de educação superior brasileiro. Isso faz com que o SINAES esteja posicionado em seus princípios, destacando a "valorização da identidade institucional" como sendo um dos principais na perspectiva da avaliação.

Ainda considerando a avaliação na sua perspectiva construtiva, ao observar a conjuntura atual do segmento da educação superior identifica-se que esse processo, embora enviesado por indicadores marginais que são percebidos por Verhine (2015) como "fracos" e baseado em modelos matemáticos que não valorizam a identidade da instituição, deve ser observado em função de práticas sociais que são consideradas importantes pelo "sistema" de educação superior que há no país, sobretudo pelo fato de que há o desenvolvimento de parâmetros para o desenvolvimento de políticas de governo para a educação superior. E é nesse sentido que surge o debate sobre a regulação.

Em estudos internacionais, tais como o de Baldwin, Cage e Lodge (2012), analisado por Verhine (2015), a regulação emana do governo como forma de influenciar comportamentos institucionais pela aplicação de regras e normas de controle. Por esse aspecto, surgem agencias especialistas, independentes, que atuam para monitorar as ações institucionais que permitem o desenvolvimento de políticas para o fortalecimento de um determinado setor. No caso da educação superior, essa regulação é desenvolvida a partir de padrões estabelecidos a partir da relação constante e consistente do segmento com a sociedade, permitindo a construção de indicadores financeiros e não financeiros para o desenvolvimento de um determinado conjunto e (ou) modelo institucional.

O processo regulatório, considerando suas estruturas e seus complexos relacionamentos que se estabeleceram após a promulgação da Constituição Federal de 1988, proporciona uma profunda interferência estatal nas atividades das instituições de educação superior, mesmo naquelas em que há a maior condição de autonomia. Isso é posto no trabalho de Hora (2013), Grikoski e Funghetto (2013), Nunes, Fernandes e Albrecht (2014) e Verhine (2015), os quais destacam a regulação como uma política de governo e que foi desenvolvida sob diversas orientações ao longo da reforma política promovida pela Constituição, que passaram a ser consideradas já na gênese de um projeto institucional. Sem a regulação, ou sem o entendimento de seus impactos, não há a possibilidade da construção de um projeto institucional consistente e sustentável.

No trabalho de Verhine (2015), em consonância com a proposição de Groboski e Funghetto (2013), identifica-se que a regulação se torna uma política de governo articulada com uma política de estado quando a LDB, em se artigo 46º, destaca que os atos de entrada e permanência no sistema de educação superior dependem exclusivamente de processos regulatórios. Isso desencadeou uma série de atividades da parte dos diversos agentes que se responsabilizaram pela educação superior ao longo dos anos, incentivando uma articulação profunda entre governo e estado ao longo do processo regular de avaliação. De 1996 a 2003, a tentativa de articular esses procedimentos pairaram em apenas um mecanismo, conhecido como "Exame Nacional de Cursos (ENC)", vulgarmente conhecido como "Provão".

A partir de 2004, com o estabelecimento do SINAES, a articulação entre a avaliação e a regulação passam a se fortalecer de maneira virtuosa e exponencial, já que há um maior incentivo ao processo regulatório a partir de mecanismos integradores que dependem da avaliação como um dos requisitos básicos. Tanto é que o SINAES, em sua concepção, esclarece que a avaliação é o referencial básico para os processos de regulação, sem os quais não há a possibilidade de atuar no contexto da educação superior no Brasil.

Para tanto, o SINAES apresenta um conjunto de processos integrados que faz da avaliação a principal referência e que deve ser utilizada como base para o processo regulatório, de modo a torná-la profundamente arraigada no contexto da educação superior, principalmente no segmento privado. Esses processos demandariam uma capacidade operacional dos órgãos reguladores, mais especificamente do INEP, que não foi possível observar ao longo do tempo e da implementação do SINAES. Dessa forma, o viés que se estabeleceu no sistema foi apenas o de regulação, tendo em vista os indicadores marginais que foram criados em função da necessidade de manter a articulação entre a avaliação e a regulação.

Estes indicadores, que serão caracterizados posteriormente nesse trabalho, demonstram que a avaliação se restringe a um controle de eventos que passam a transpor a notoriedade do SINAES para a regulação. A introdução desses elementos tornou a avaliação um mecanismo em discussão e reestabeleceu um debate que era preliminar ao SINAES, com a intenção de reconfigurar a avaliação em função da capacidade operacional dos órgãos reguladores.

Após a constituição do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), esse debate carrega consigo os elementos que advém do ENADE e que tomam esse momento da avaliação como o principal processo que orienta a regulação, descaracterizando a

autoavaliação e os outros momentos avaliativos do SINAES em detrimento ao controle exacerbado de um instrumento de avaliação que depende, fundamentalmente, da participação do estudante. Como resultado disso, se constroem indicadores que, na visão de Verhine (2015) são estatisticamente fracos e geram ações que podem se destoar dos valores institucionais, do projeto institucional e, principalmente, orientados por uma lógica mercantil que é oposta a concepção de educação superior.

Isso fortalece a dicotomia instalada no SINAES, que versa sobre a distinção entre a regulação e controle, em seus aspectos somativos e formativos. O que é posto por Sguissardi (2008), demonstra que a comunidade acadêmica e científica que transita nesse contexto já vem acompanhando esse movimento a muito tempo, já que o SINAES vem se desconfigurando ao longo de seu período de vigência em função de um valor excessivo depositado no processo de regulação. Em função da configuração atual do SINAES, a valoração excessiva dos indicadores marginais criados demonstra que o sistema, hoje, tem na regulação o seu principal pilar, enquanto a avaliação ganha contornos secundários e é observada na instituição como um processo de difícil compreensão.

As instituições, sobretudo as privadas e que dependem profundamente do ENADE, como está posto no trabalho de Francisco (2012), remontam sua estratégia para gerenciar o ENADE, o Censo da Educação Superior e os insumos do Questionário do Estudante, lançando mão da autoavaliação, que é um processo rico de reflexão sobre sua estrutura, tal como destaca Ristoff (2011). A visão de Dias Sobrinho (2008), também é análoga a esse processo, já que o autor destaca que o SINAES, antes criado com a intenção de promover uma reflexão integrada e sistemática da estrutura, cursos e estudantes, agora pode ser percebido como um conjunto articulado de ações "frágeis" e muitas vezes dissonantes da estratégia da instituição.

Isso desmonta os propósitos do sistema, pois cria um viés inadequado para a divulgação dos resultados, já que a divulgação ocorre de uma maneira que não é a ideal, considerando um ranquamento sem proposito ou com os objetivos que não estão aderentes ao SINAES. Essa divulgação, na visão de Rothen et. al. (2015), impede que visão formativa do SINAES se constitua, já que preconiza o foco em ações voltadas para uma política de governo, considerando apenas os aspectos burocráticos. Isso influência a sociedade e induz um movimento institucional, sobretudo no segmento privado, que se volta apenas para o processo de regulação, confirmando o que é posto por Nunes, Fernandes e Albrecht (2014) e Verhine (2015), quando destacam que a avaliação perde um importante espaço na *práxis* institucional.

A dicotomia entre formação e controle, portanto, se configura no momento em que o SINAES deixa de ser um sistema pautado na articulação e na integração entre regulação e controle, para se tornar apenas um sistema de controle, baseado em indicadores que são usados para promover a intervenção do governo no âmbito das instituições. Em função do estabelecimento do CPC e do IGC como indicadores de "qualidade" e de todo o impacto causado por esses elementos, as instituições refinam suas ações para que esses indicadores se sobreponham ao processo de avaliação. Dessa forma, a visão formativa do SINAES fica em segundo plano, quando a intenção é alavancar os indicadores em função das relações complexas que mantém com os programas de bolsas e financiamentos, além do impacto que ambos causam na imagem pública da instituição.

3 A INSTRUÇÃO NORMATIVA No 01, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2017: A AUTORIZAÇÃO SOB A ÓTICA REGULATÓRIA

A ordem dos processos de regulação dos cursos de Direito se estabelece novamente a partir do referido instrumento que, depois de dois anos de "estanque", retoma o fluxo processual que circunda esse movimento e esclarece o padrão decisório que é observado pelos órgãos reguladores da educação superior. Mais especificamente a Secretaria de Regulação e

Supervisão da Educação Superior (SERES), utiliza-se destes pressupostos para legitimar as condições apropriadas e que são adequadas para que um curso de Direito possa funcionar de maneira ideal. Profundamente discutido desde 2012, esse documento foi resultado do envolvimento direto de todos os segmentos que se aprofundaram no estudo da conjuntura da educação superior atual para promover, em consonância com os ideais de todos os envolvidos, um movimento coerente para a oferta do curso de graduação em Direito.

O artigo primeiro do referido instrumento apresenta as condições de análise dos pedidos de autorização, que devem ser submetidos a SERES, inclusive oriundo das Universidades, e se restringem a cursos que ocorrem na modalidade presencial. No parágrafo único do artigo está a menção da utilização do Sistema e-MEC, instituído pela Portaria Normativa No. 40, de 12 de dezembro de 2007, cujo procedimento é análogo aos aspectos que envolvem os demais cursos de graduação. Ao identificar o contexto do artigo, percebe-se ali uma primeira restrição que merece uma análise importante dos entes reguladores: a educação a distância. Em um cenário onde o volume de matrículas na educação a distância ultrapassa o número de um milhão de matrículas, surge um paradigma que deve ser discutido por diversas áreas, e nela se inclui o Direito: Como dialogar com o movimento favorável a implantação de cursos de Direito a distância, que tem os órgãos reguladores da educação superior como agentes favoráveis a este processo?

O artigo segundo traz os quesitos que devem ser considerados por instituições que vão pleitear este processo de autorização, estabelecendo os insumos necessários para que o Projeto Pedagógico do curso possa ser considerado alinhado aos padrões de qualidade estabelecidos como suficientes para o ato autorizativo. Num primeiro momento, é possível identificar que o curso só será autorizado se a requerente possuir ato autorizativo **institucional** válido, o que leva à inferência de que a instituição deve possuir um histórico de atividade que está diretamente atrelado aos seus critérios de qualidade.

Especificamente, este ponto é retratado no inciso segundo e terceiro do artigo que remetem ao Conceito Institucional (CI), que deve ser maior ou igual a 4, e ao Índice Geral de Cursos Avaliados (IGC), que deve ser maior ou igual a 3. A diferença se estabelece, pois, o IGC considera outros cursos, caso existam, em seu cálculo e por isso ele é passível de variações. Em uma análise sistêmica e global, é possível identificar que um curso de Direito, portanto, só poderá ser oferecido em um ambiente socialmente legitimado e ancorado em aspectos e qualidade que são, ou foram, avaliados pelos órgãos reguladores. Caso estes elementos não sejam observados, o processo será arquivado pela SERES.

Ainda no artigo 2º estão os elementos que podem ser considerados os principais do instrumento, e que se referem as condições *sine quo non* relativas a autorização. A partir do inciso IV é possível identificar os elementos que devem ser considerados na avaliação *in loco* pelos avaliadores, os quais são considerados restritivos em algum momento do processo avaliativo. Entre eles, identifica-se a necessidade de que os avaliadores atribuam o conceito 3 (três), pelo menos, em todas as dimensões do instrumento de avaliação e da observância dos Requisitos Legais e Normativos do instrumento, que são diretamente relacionados com a validação do ato regulatório pelos entes reguladores. Eis aqui um dos pontos importantes do instrumento.

A Instrução Normativa ora em análise aborda uma questão que durante muito tempo foi uma lacuna no contexto dos cursos de graduação em Direito. Um dos questionamentos estabelecidos pelo "OAB Recomenda" – OAB (2001) - está alinhado com o número de vagas disponíveis, que também é um elemento que fora tratado com muita parcimônia durante muito tempo pelo MEC. O processo decisório publicado em 2017 apresenta agora uma regra que limita o pedido de vagas e o relaciona com a qualidade encontrada nas dimensões, com uma ênfase maior no corpo docente e na infraestrutura física. Ainda assim, a resolução fixa o limite

máximo de 150 vagas para os cursos, mesmo aqueles que possuírem os conceitos máximos na avaliação.

Ao analisar a estrutura do documento, é possível perceber que o documento permite inferir que ainda há um conjunto de processos que deve passar pelas avaliações estabelecidas. No artigo 4º e 5º, há a menção de que ainda existem represados nos órgãos reguladores, o que pode indicar duas questões. A primeira é um eventual aumento na quantidade de cursos de graduação em Direito e a segunda é a possibilidade de fortalecer, ainda mais, o papel da OAB neste processo.

4 REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DA OAB

Muito se discutiu ao longo dos últimos treze anos, após a implementação do SINAES, sobre a participação dos conselhos de ordem profissional no processo regulatório de cursos, a despeito de suas funções profissionais. Os argumentos utilizados dão conta de que é fundamental que exista parcimônia nessa relação, considerando a função precípua do MEC de regular a educação. Contudo, os padrões de qualidade ainda continuam a ser discutidos de maneira "descolada" de algumas realidades profissionais, justificando a importante participação dos conselhos nessa empreitada.

Diversos documentos têm contribuído no fortalecimento deste processo. Desde aqueles que orientam a regulação de cursos, até manuais instrutórios produzidos pelos interessados em participar deste processo. Porém, de maneira unilateral, muitas vezes as decisões têm sido tomadas à revelia de um dos lados, no caso o MEC. Não que isso seja de todo ruim, mas o fato é que levanta discussões sobre eventuais interesses e "desencontros" que podem ocorrer no fluxo do processo. Por isso, é elementar criar mecanismos que insiram conselhos e reguladores, no caso o MEC, em um mesmo "circuito".

Em meio a essa justificativa, e também considerando o teor do atual Despacho do Ministro da Educação de 05 de abril de 2017, que trouxe à luz a integra do Parecer CNE/CES, 786/2016, ora homologado, que ratifica o fato de que a participação dos conselhos profissionais tem caráter de opinião e destaca questões relativas a educação a distância que permitem inferir que este segmento continuará em expansão, desta vez por vias que até então não eram exploradas. Sob a égide deste movimento, e a partir de todas as diretrizes que o contexto atual aponta, eis que surgem oportunidades de ampliar o diálogo entre os envolvidos a partir da interpretação das oportunidades que emanam deste cenário. No caso da OAB poderia capitanear um movimento de discussão sobre os referenciais de qualidade para a educação a distância em cursos de Direito, construindo uma plataforma para que os projetos pedagógicos possam explorar aquilo que a entidade entende que é qualitativamente justo e aceitável para a formação do bacharel em Direito no âmbito da EAD, o que faria a entidade pioneira nesse tipo de movimento.

Outro ponto que pode entrar na pauta das discussões que orientam o papel da OAB é a participação da entidade no processo de acompanhamento, numa perspectiva de verificação, as instituições de educação superior que ofertam cursos de Direito. Esse papel poderia se estender para uma análise sistêmica e global da qualidade de todos os cursos, permitindo que ocorra uma integração com a perspectiva de outras profissões. Isso permitiria, entre outros aspectos, a construção de uma diretriz que poderia incitar o MEC a fazer a mesma coisa, ou seja, a construção de princípios de acreditação de cursos e IES pelos órgãos reguladores da profissão. No caso de um curso fora do padrão previsto para a qualidade acadêmica e profissional, haveria a restrição da oferta de um curso notadamente reconhecido no plano social, tal como o curso de Direito.

Nesse sentido, há também uma abertura para a participação da OAB no processo de capacitação de avaliadores, compartilhando as premissas de um modelo construído em conjunto

com os conselhos profissionais na formação dos agentes responsáveis pela verificação da qualidade em instituições e cursos. Dessa forma, poderia existir uma parte que congregassem estes interesses, como uma forma de valorizar um dos cursos com maior notoriedade no contexto brasileiro. Isso incentivaria outros conselhos profissionais a fazer o mesmo, criando critérios de qualidade que seriam compartilhados e, quando viáveis, incluídos no processo de avaliação.

Em decorrência disso, uma outra atuação da entidade poderia se relacionar com a produção de materiais informativos para coordenadores de curso, já que essa é uma lacuna que os órgãos reguladores da educação superior ainda deixam aberta no campo da gestão universitária. Estes órgãos pouco "olham" para a formação desse importante agente responsável pela condução das ações de um curso de graduação, e no caso do curso de Direito isso ainda é mais evidente já que é um curso considerado "grande". Estes materiais poderiam ter como o principal mote, a avaliação e os critérios de qualidade, permitindo a inserção do coordenador em um cenário de objetividade e pragmatismo na gestão de um curso e traduzindo suas ações a partir de informações, criando competitividade e alinhamento estratégico com a IES.

Isso, em conjunto com as demais sugestões, proporcionaria elementos mínimos para compor um projeto pedagógico de um curso de Direito, na forma de "padrão de qualidade" que renovaria as condições expostas na proposta já produzida pela OAB. Esses critérios mínimos proporcionariam também o padrão de atuação de um corpo docente alinhado com a identidade do curso, de modo que eles possuam perspectiva de carreira, que tenham acesso a formação "pedagógica" adequada. Além disso, nestes critérios também se estabeleceriam os pontos centrais e necessários ao perfil do egresso, quantidade de vagas e outras questões consideradas elementares para um projeto pedagógico adequado à formação do Bacharel em Direito.

Sob a égide destes aspectos, as considerações finais destacam que o que foi exposto até aqui é estabelecido com proposições, que podem abrir discussões importantes sobre um curso que é referência na educação superior brasileira, desde o seu surgimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre a regulação na educação superior são cada vez mais importantes para que seja possível compreender o caminho que tem levado a construção de um modelo de educação superior para o Brasil. Com o surgimento do SINAES em 2004, o que se viu foram diversas iniciativas de regulamentar cursos e instituições a partir de diretrizes estabelecidas em um plano decenal para a educação no Brasil. Como resultado disso, surge uma consistente plataforma que enseja a intervenção estatal em algum momento e permite a participação de diversos agentes na construção dos parâmetros de qualidade para cursos e instituições.

Mais especificamente no caso dos cursos, uma das oportunidades diferenciadas que foi promovida pela regulação foi a participação das entidades de classe e entidades profissionais no debate sobre a qualidade de cursos de graduação. Essa contribuição, em tese, permitiria uma abertura de canais que pudessem sustentar critérios específicos a cada área, para construir um modelo de educação superior que pudesse atender, com critérios legítimos de qualidade, as demandas nacionais. Contudo, o que se viu até aqui foi um movimento pouco convergente entre os órgãos reguladores da educação superior e os conselhos profissionais, sendo que estes pouco se envolvem neste pleito ou quando o fazem há pouco resultado "prático" da participação.

Com raras exceções, e uma delas é o caso da OAB, a participação pode gerar casos construtivos e critérios consistentes para a regulação de cursos de graduação no Brasil. No caso do curso de graduação em Direito, a participação do conselho profissional pode ser um valoroso diferencial na medida em que integra a formação acadêmica e profissional em indicadores de qualidade que possam direcionar uma visão compartilhada na respectiva área de formação. E o

histórico desta participação tem se comprovado como um instrumento efetivo para estabelecer as definições compartilhadas de qualidade na área.

Sob as diretrizes dessa reflexão, este texto discutiu, sobre a ótica do contexto atual, o padrão decisório para a autorização do curso de Direito sob a ótica da regulação da educação superior, permitindo que contribuições acadêmicas e de gestão possam ser compartilhadas para futuras discussões.

Na perspectiva das contribuições acadêmicas, o que se percebe é uma oportunidade de ampliar o debate sobre a regulação neste contexto altamente complexo, já que a regulação é um tema de pesquisa com um alto potencial na área. Isso permitiria sistematizar as propostas ora discutidas neste texto, propondo a elas uma validação científica, para além do empirismo destacado. Além disso, seria possível também mobilizar a comunidade acadêmica para os anseios dos conselhos profissionais que, a exemplo da OAB, cumprem um valoroso papel na regulação da profissão, o que os credencia para atuar também na perspectiva acadêmica.

No que se refere a contribuições de gestão, o trabalho pode desencadear um conjunto de ações que possam mobilizar cursos, OAB e o setor público para um diálogo sobre a importância dessa participação, pois um sistema robusto de educação superior não pode se construir a mercê daqueles que participam direta ou indiretamente dele. Nesse sentido, o estabelecimento de indicadores e critérios de qualidade análogos aos aqui expostos, pode ser uma oportunidade de ampliar o debate sobre a gestão dos cursos de graduação em Direito e do percurso regulatório a ele relacionados.

Aos trabalhos futuros, o que se sugere é a ampliação deste debate de modo que as contribuições aqui expostas possam, caso sejam realmente relevantes, ganhar contornos sistêmicos que possam contribuir com as discussões sobre a qualidade nos cursos de graduação em Direito.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, no 75, Agosto/2001.

ALLY, Mohamed; PIETRO-BLÁZQUEZ, Josep. What is the future of mobile learning in education. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimento. (RUSC). Vol. 11, No 1. pp. 142-151.2014.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation:** theory, strategy and practice. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal:** República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto Nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Acesso em 10/04/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm. 2006.

BRASIL. **Decreto Nº 8.754, de 10 de maio de 2016**. Altera o Decreto no 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema

federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8754.htm. 2006.

BRASIL. **Instrução Normativa No 01, de 23 de fevereiro de 2017**. Estabelece os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em direito ofertados por Instituições de Educação Superior - IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, na modalidade presencial. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27311927_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_23_DE_FEVEREIRO_DE_2017.aspx. Acesso em: 12/03/2017.

BRASIL. **Portaria Normativa Nº 40, de 13 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Acesso em 10/05/2011. Disponível em: http://www.consuni.ufrj.br/legislacao/portarianormativa40.pdf. Acesso em: 12/03/2017.

DAGNINO, Renato. Como é a Universidade que o Brasil precisa? **Avaliação,** Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 2, p. 293-333, jul. 2015.

DIAS SOBRINHO, Jose. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação,** Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DO BRASIL, ORDEM dos Advogados. OAB Recomenda: um retrato dos Cursos Jurídicos. **Brasília, DF: OAB, Conselho Federal**, 2001.

FAVA, Rui. (2014). **Educação 3.0: aplicando o PDCA nas instituições de ensino.** 1ª ed. São Paulo. Ed. Saraiva.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino. **Análise das ações que confirmam a relação entre IGC e o PDI: Um estudo em Faculdades Isoladas no sul de Santa Catarina**. Dissertação 186 fls. Programa de Pós-Graduação (Mestrado Profissional) em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2012.

GRIBOSKI, Claudia Maffini; FUNGHETTO, Suzana Schwerz. O SINAES e a qualidade da educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 49-63, jan./jun. 2013.

HOOD, Christopher. *Making sense of controls over government.* In: HOOD, C; JAMES, O.; PETERS, B.G.; SCOTT, C. (Orgs.). ***Controlling modern government****: variety, commonality and change. Cheltenham, UK: Edward Elgar*, 2004.

HORA, Paola Matos da. **Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior.** Dissertação 242 fls. Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

INEP. **Censo da Educação Superior 2013** – Divulgação dos Principais Resultados. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Ministério da Educação (MEC). 2014.

LEITE, Denise. **Reformas Universitárias**. Avaliação Institucional Participativa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MARBACK NETO, Guilherme. **Avaliação:** instrumento de gestão universitária. Vila Velha: Hoper, 2007.

MEC. **Despachos do Ministro – 05 de abril de 2017.** Nos termos do art. 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, a Ministra de Estado da Educação, Substituta, HOMOLOGA o Parecer CNE/CES nº 785/2016, da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, que analisou consulta formulada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior - ABMES, concluindo pela impossibilidade de veto por partes dos Conselhos de Fiscalização Profissional ou de órgãos de classe a processos educativos formulados, autorizados, regulamentados e avaliados pelo Ministério da Educação - MEC, pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, conforme consta do Processo nº 23001.000045/2011-31. Disponível em: http://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Despacho-MEC-2017-04-05.pdf. Acesso em: 14/03/2017.

MONTEIRO, Carlos**. O desafio de colocar 10 milhões de estudantes no ensino superior. Estudos e projeções**: panorama e propostas. Trabalho apresentado no IV Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular. Salvador. 2011.

NUNES, Edson de Oliveira; FERNANDES, Ivanildo; ALBRECHT; Julia. **Documento de Trabalho n° 112.** Regulação e Ensino Superior no Brasil. Observatório Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2014.

OAB. **Instrução Normativa No 01, de 06 de dezembro de 2008.** Regulamenta e consolida, no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, os procedimentos e critérios para manifestação da Comissão Nacional de Ensino Jurídico acerca de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas para o curso de graduação em Direito, considerando o Decreto nº 5.773/2006 e as Portarias Normativas MEC nºs 40/2007 e 1.874/2005. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=77442. Acesso em 12/04/2017.

RISTOFF, Dilvo I**. Construindo outra educação:** tendências e desafios da educação brasileira. Editora Insular. Florianópolis. 2011.

SANTOS, Silvia Maria Barreto dos. **Docência universitária na era da imprevisibilidade: dilemas e possibilidades.** Tese (242 fls). Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009.

SCHLICKMANN, Raphael. **Administração Universitária: desvendando o campo científico no Brasil.** Tese de Doutorado (294 fls). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2012.

SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Universidade brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

SGUISSARDI, VALDEMAR. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predominio privado/mercantile e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc**., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

SOBRAL, Fernanda Ribeiro; CAMPOS, José Gomes. Utilização de metodologia ativa no ensino e assistência de enfermagem na produção nacional: revisão integrativa. **Rev Esc Enferm USP**. 46(1):208-18. 2012.

VERHINE, Robert E. O novo alfabeto do SINAES: reflexões sobre o IDD, CPC e IGC. In: DALBEN, A.; DINEZ, J.; LEAL, L; SANTOS, L. **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente.** Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

VERHINE, Robet E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Gente, 2004.