



Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

Ano 28 Nº 49
Dez. de 2012

ESTUDOS



ERROS E ACERTOS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL



Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

Ano 28 Nº 40
Dez de 2012

ESTUDOS

ERROS E ACERTOS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

Presidência

Presidente

Gabriel Mario Rodrigues

1.º Vice-Presidente

Carmen Luiza da Silva

2.º Vice-Presidente

Getúlio Américo Moreira Lopes

3.º Vice-Presidente

José Janguê Bezerra Diniz

Conselho da Presidência

Candido Mendes de Almeida

Édson Raymundo Pinheiro de Souza Franco

Vera Gissoni

Terezinha Cunha

Paulo Antonio Gomes Cardim

André Mendes de Almeida

José Eugênio Barreto da Silva

Eduardo Soares Oliveira

Valdir Lanza

Wilson de Mattos Silva

Manoel Joaquim Fernandes de Barros Sobrinho

José Loureiro Lopes

Luiz Eduardo Possidente Tostes

Marco Antonio Laffranchi

Cláudio Galdiano Cury

Suplentes

Eliziário Pereira Rezende

Jorge de Jesus Bernardo

Diretoria Executiva

Diretor Geral

Fabício Vasconcellos Soares

Vice Diretor Geral

Sérgio Fiuza de Mello Mendes

Diretor Administrativo

Décio Batista Teixeira

Diretor Técnico

Antonio Carbonari Netto

Diretor Executivo

Sólón Hormidas Calas

Diretora Acadêmica

Cecília Eugenia Rocha Horta

Suplentes

Fábio Ferreira de Figueiredo

Eda Coutinho Barbosa Machado de Souza

José Antonio Karam

Fernando Leme do Prado

Daniel Castanho

Conselho Fiscal

Titulares

Julio Cesar da Silva

Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)

SCS Quadra 7 Bloco A Sala 526

Edifício Torre do Pátio Brasil Shopping

70 330 -911 Brasília DF

Tel. 61-3322-3252 Fax 3224-4933

www.abmes.org.br abmes@abmes.org.br

E82 Estudos : Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior : Erros e acertos da avaliação educacional no Brasil / Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino superior.—Ano28,n.40(Dez.2012).—Brasília:ABMES Editora, 2012-
v. ; 28 cm.

Descrição baseada em: Ano 28, n. 40 (Dez. 2012)
ISSN 1516-6201

1. Ensino superior – avaliação. 2. Avaliação educacional – Brasil. 3. Educação superior – Brasil. 4. Ensino superior – periódico. I. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. II. Título: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.

CDU 378(05)



**Associação Brasileira de
Mantenedoras de Ensino Superior**

Organização

Cecília Eugenia Rocha Horta
Lidyane Lilian Lima

Conselho Editorial

Adolfo Ignacio Calderón
Celso da Costa Frauches
Edson Pinheiro de Souza Franco
Mara Regina De Sordi
Paulo César Martines y Alonso
Sergio Fiuza de Mello Mendes
Sylvia Helena Cyntrão

Capa

Grau Design Gráfico

Revisão

Simone Gonçalves de Alencar
Vinicius Ferreira de Alencar

Editoração Eletrônica

Valdirene Alves dos Santos

SUMÁRIO

Apresentação 5

Capítulos 1 e 2

Olhares sobre os sistemas de avaliação no mundo em geral e sobre o modelo brasileiro em particular

Robert Verhine..... 11

Roberto Leal Lobo e Silva Filho..... 18

Avaliação do ensino superior e limites da atuação do Poder Público

Gustavo Monteiro Fagundes..... 26

José Roberto Covac e Daniel Cavalcante Silva..... 57

Júlio César da Silva..... 85

Debates..... 88

Capítulos 3 e 4

Análise crítica do modelo de avaliação brasileiro tendo como referência os princípios do Sinaes e o uso da avaliação para a regulação

José Carlos Rothen..... 97

Celso da Costa Frauches..... 113

Desconstrução das fórmulas do IGC e do CPC e demonstração da inconsistência dos índices no processo de avaliação

Rodrigo Capelato..... 117

Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão..... 125

Sérgio Fiuza de Mello Mendes..... 130

Debates..... 135

Capítulo 5

É possível avaliar a aprendizagem com o “modelo Enade”?	
<i>Leandro Russovski Tessler</i>	147
<i>Márcia Regina F. de Brito</i>	156
Debates.	167

Capítulo 6

Apresentação das conclusões do seminário e da estrutura do Relatório Final	179
--	-----

Capítulo 7

Diagnósticos e propostas para a avaliação educacional no Brasil – Relatório Final	
<i>Maurício Garcia, Nadja Valverde Viana e Leticia Vasconcelos Sampaio Suñé</i>	202

Normas para apresentação de originais	233
--	-----



ESTUDOS 40

APRESENTAÇÃO

GABRIEL MARIO RODRIGUES*

A avaliação do ensino superior representa um dos grandes desafios do setor educacional privado na sua missão de lutar para que a função constitucional de “autorizar e avaliar a qualidade do ensino superior”, atribuída ao governo (Artigo 209 da Constituição Federal), seja realizada com isenção e de forma harmônica com os princípios pedagógicos e do direito que regem o processo educativo.

Muitos embates ocorreram sempre que os procedimentos de avaliação adotados pelo Ministério da Educação (MEC) contrariaram os princípios da livre iniciativa e da autonomia que regem a missão pedagógica das instituições particulares de ensino superior (IES).

A ABMES jamais questionou a competência legal do MEC na avaliação das IES e sempre apoiou, de forma irrestrita, uma análise sistemática e integrada dos processos avaliativos de instituições e de cursos e do desempenho dos estudantes prevista na Lei n.º 10.861/2004 que

* Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e reitor da Universidade Anhembi Morumbi.
reitor@anhembi.br

criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

No entanto, as distorções do modelo de avaliação apoiado em índices criados por meio de portarias frontalmente contrários à Lei do Sinaes deram origem a um movimento mais articulado e sistemático do setor privado com o governo visando apontar, com base em estudos e pesquisas, os equívocos da avaliação e apresentar propostas de aperfeiçoamento do processo.

Nesse contexto, o seminário “Erros e acertos da avaliação educacional no Brasil”, realizado pela ABMES nos dias 15 e 16 de março de 2012, em Brasília, representou uma oportunidade ímpar de reflexão aprofundada sobre o modelo de avaliação em vigor, desde a institucionalização da Lei do Sinaes, passando pela criação dos índices de avaliação e pelos seus reflexos nas instituições de ensino superior (IES) do País.

O seminário cumpriu os objetivos a que se propôs:

- a) analisar comparativamente o modelo de avaliação adotado pelo Ministério da Educação com os modelos de outros países;
- b) refletir criticamente sobre o modelo de avaliação brasileiro, tendo como referência os princípios do Sinaes e o uso da avaliação para a regulação;
- c) propor a retomada dos “trilhos” da legalidade na condução dos processos de avaliação;
- d) buscar formas de adequar o Enade à sua real dimensão: um dos instrumentos de avaliação da aprendizagem e de informação do Sinaes; e
- e) analisar as fórmulas do Índice Geral de Cursos (IGC) e do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e demonstrar a inconsistência desses índices no processo de avaliação como conceito de qualidade das IES e de seus cursos.

Os subtemas foram desenvolvidos por especialistas de diferentes vinculações, além de pessoas que efetivamente participaram da implantação do sistema atual de avaliação da educação superior.

Os textos de forma geral analisam as questões cruciais do modelo atual – o afastamento conceitual da Lei do Sinaes; as inconsistências técnicas e a ilegalidade do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC); e a perda gradativa do rigor formal e recomendam manter a busca incessante do aperfeiçoamento do sistema de avaliação com o propósito de torná-lo mais justo e adequado à heterogeneidade e à complexidade das

IES que compõem o sistema educacional brasileiro. Além disso, apontam numa direção: a avaliação do sistema educacional brasileiro deve ser ampla e diversificada para que seus resultados constituam ponto central dos processos de regulação e supervisão e não um instrumento de controle que contraria os princípios de autonomia e liberdade acadêmica.

Tendo em vista a importância do seminário – um marco da história da avaliação do ensino superior no País – esta edição da revista Estudos 40 reúne os textos apresentados pelos expositores, a íntegra dos debates, acompanhados de documento conclusivo com propostas concretas, capazes de oferecer subsídios às mudanças no modelo de avaliação atual e de orientar o setor privado na defesa de uma política para a educação superior.

Brasília, 4 de dezembro de 2012.



ESTUDOS 40

CAPITULOS 1 E 2

**OLHARES SOBRE OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO NO MUNDO EM GERAL E SOBRE
O MODELO BRASILEIRO EM PARTICULAR**

**Robert Verhine
Roberto Leal Lobo e Silva Filho**

AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E LIMITES DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

**Gustavo Fagundes
José Roberto Covac
Júlio César da Silva**

Debates



**OLHARES SOBRE OS SISTEMAS DE
AVALIAÇÃO NO MUNDO EM GERAL
E SOBRE O MODELO BRASILEIRO
EM PARTICULAR**

ROBERT VERHINE¹

Em primeiro lugar, devo enfatizar que, embora eu seja membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), não representarei esta comissão nesta análise. Assinarei este documento como especialista na área de avaliação educacional, minha área acadêmica de origem, e naturalmente focarei a questão da avaliação da educação superior, realizando uma comparação com modelos internacionais.

É interessante analisar o contexto internacional porque a universidade, como instituição, existe há mais de mil anos. Eu tive a oportunidade de visitar, no ano passado, a instituição considerada a primeira universidade do mundo. Ela fica no Marrocos, foi instalada em 870 e nunca fechou as portas até o dia presente. Porém, embora tais instituições sejam muito antigas, a avaliação, especialmente a avaliação externa de universidades é algo bastante recente na história da educação superior.

Os Estados Unidos deram início aos processos de avaliação muito antes do que em qualquer outra parte do mundo. Eles sempre atuaram em um sistema descentralizado, baseado na autonomia dos estados e entidades não governamentais, muito mais do que no governo central. No início, as universidades eram, em grande parte, instituições particulares. Na verdade, tratava-se de uma mistura entre privado e público, porque naquela época a distinção não era muito clara.

¹ Pró-reitor de Pós-graduação e Pesquisa da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). verhine@ufba.br

Neste contexto, existiam dois problemas. O primeiro dizia respeito à padronização. Universidades – muitas delas associadas a entidades religiosas – não possuíam padronização mínima, e isso restringia a mobilidade entre os estados e entre as próprias cidades. O segundo problema era de qualidade: como assegurar a qualidade nessas instituições que estavam surgindo, especialmente no final do século 19?

Assim, as próprias universidades, percebendo o problema, se organizaram e criaram uma série de associações regionais, responsáveis por avaliar as instituições membros. Em outras palavras, essas entidades eram criadas e mantidas pelas instituições, que por sua vez recebiam visitas de membros externos, professores e pessoas vinculadas a essas associações. Criaram-se no decorrer do tempo sete associações regionais de avaliação de educação superior e, mais recentemente, surgiram outras associações específicas para a educação a distância. Todas essas são associações não governamentais. Lá não existe um processo de credenciamento como existe aqui no Brasil, mas apenas o que chamamos de *acreditação*.

Acreditação: o início da avaliação nos EUA

Há uma discussão muito grande, em nível mundial, sobre a diferenciação entre credenciamento e acreditação. Para tentar esclarecer, podemos dizer que a acreditação é compreendida como uma espécie de carimbo de qualidade, e não constitui uma exigência legal para que as instituições de ensino superior atuem. As únicas implicações dizem respeito ao prestígio da instituição e à legitimidade de seu trabalho. Por outro lado, o credenciamento é um ato de regulação, já que só poderá atuar a instituição que for credenciada.

Nos EUA, as avaliações externas acontecem a cada dez anos para a instituição. A periodicidade é bem maior do que na experiência brasileira, desde o início dos processos avaliativos. A avaliação americana é feita por membros externos a partir de trabalhos internos, produzidos pela instituição. Nesse sentido, a universidade exige muito empenho de todos os seus departamentos e segmentos, que têm de produzir suas próprias avaliações internas e se preparar para as creditações.

No modelo americano também não há um ranqueamento formalizado. O ranqueamento faz parte da vida universitária americana e as instituições enfatizam sua posição no *ranking*, mas não no sentido oficial. Lá, os ranqueamentos são de origens diversas, feitos por diferentes entidades. O ranqueamento mais aceito é feito por uma revista – como a *Veja*, no Brasil – : a *US News*. Porém, cada instituição consegue achar algum *ranking* em que se saiu bem e passa a enfatizá-lo. Nesse sentido, faz parte de todo esse cenário uma consciência da qualidade, a competição entre instituições, especialmente no que é divulgado pela mídia.

Outra preocupação que se sobressai é em relação à avaliação docente, que é muito rigorosa naquele país. Muito mais do que a realidade que conhecemos – ao menos nas instituições públicas brasileiras. Os professores passam por uma avaliação exigente após os três primeiros anos de contratação. O primeiro contrato dura sete anos. Se o professor não passar de assistente para adjunto dentro desses sete anos, ele perderá o emprego. Depois de seis anos, a partir de dados apresentados no quinto ano, a avaliação determinará se o professor será promovido ou não. Quando o docente não muda para o nível adjunto, ele tem mais um ano para buscar emprego em outra instituição, mas jamais continuará a exercer carreira na instituição onde foi contratado e não conseguiu avançar de assistente para adjunto.

E mesmo após ser efetivado como adjunto e ter a estabilidade, o professor americano pode perder o emprego a qualquer momento caso seja mal avaliado. Os professores do ensino superior estão sujeitos a uma avaliação muito forte a cada três anos. Essa avaliação trienal considera, entre outras variáveis, três quesitos principais:

- A primeira variável, desconhecida por muitas pessoas, é a avaliação discente – obrigatória ao término de cada disciplina. Há um escritório central que processa os resultados dessas avaliações e cada professor é informado dos pontos obtidos. A informação que tenho é que ninguém que se saia mal nessas avaliações consegue avançar na carreira. Mesmo com a estabilidade, o professor não consegue avançar além do nível adjunto quando não consegue fazer um bom trabalho aos olhos de seus alunos;
- Em segundo lugar está a produção científica;
- Em terceiro lugar, talvez ainda mais importante que a produção científica, é a capacidade de captação de recursos do docente. As universidades cobram em média 50% a 60% de *overhead*. A expectativa é que cada professor deve pagar o valor de seu salário, pelo menos, por meio do pagamento de *overhead*. Em outras palavras, isso é um indicador. Se você ganha US\$ 100 mil por ano, você tem que captar US\$ 300 mil em termos de pesquisa porque, desses US\$ 300 mil, US\$ 100 mil vão para a instituição, e, assim, você consegue pagar o valor de seu salário de professor.

Um último fator que deve ser destacado é a grande participação das associações profissionais de classe nos processos avaliativos. Muitos dos cursos de cunho profissional têm ligação com uma associação de classe – informática, farmácia, contabilidade, medicina, advocacia, etc. – e são sujeitos às avaliações, aplicadas regularmente por essas entidades.

Reforço que a preocupação com o ranqueamento não vem a partir dessas avaliações, mas com as várias entidades e a mídia, que fazem o trabalho de ranqueamento, utilizado pelas instituições na busca de melhorar sua imagem e sua capacidade de atrair alunos e recursos financeiros.

Avaliação do ensino superior ao redor do mundo

Embora os Estados Unidos tenham começado cedo a aplicar a avaliação do ensino superior, em 1884, levou alguns anos para que outros países fizessem o mesmo. Isso acontece em grande parte porque em outros países as universidades têm sido, historicamente, públicas. Dessa forma, não houve uma preocupação generalizada com uma avaliação externa das instituições de educação superior. Claro que muitas instituições praticam avaliações internas e sabemos que desde o início os alunos sempre foram sujeitos a avaliações. Porém, a avaliação institucional ou de cursos, a partir de um olhar externo, só começou a figurar no fim dos anos 80 e no início dos anos 90. Nesse sentido, o Brasil não ficou muito atrasado, acompanhando a tendência internacional quando instalou pela primeira vez um sistema nacional de avaliação da educação superior a partir de um processo formal de avaliação em 1995.

Há quatro fatores que têm contribuído para essa preocupação com avaliação externa no cenário mundial:

- Massificação do ensino, a partir da década de 70;
- Processo de diversificação que acompanha a massificação – na medida em que as instituições passam a lidar com uma clientela mais diversa e isso gera também diversificações em termos das ofertas de serviços por parte das instituições;
- Custos crescentes – especialmente do setor público, que exigem uma grande preocupação por parte de governos para demonstrar responsabilidade na hora de aplicar os recursos públicos – preocupação gerada por parte de quem está pagando o imposto sobre a utilização desses recursos;
- Globalização – que gera problemas nascidos pela comparabilidade ou padronização, além da questão da mobilidade e da validade de títulos obtidos num contexto e qual será sua validade em outro contexto.

Esses fatores geraram, a partir da década de 80, a preocupação em se criar uma avaliação externa. Em 1990, apenas três países na Europa tinham processos nacionais de avaliação externa: Holanda, Inglaterra e França. A Holanda serviu, de certa forma, como a base que foi utilizada nos demais países da Europa. Com a criação da União Europeia, houve a preocupação de padronizar e estabelecer garantias de qualidade dentro da União como um todo. Esses processos geraram uma multiplicação rápida dos processos nacionais de avaliação externa.

No caso de Portugal, por exemplo, foram instaladas comissões de avaliação em 1994. As comissões transformaram-se em um conselho nacional em 2000 e, em 2007, o país criou uma agência de ava-

liação de educação superior. Atualmente, grande parte dos países já possui seus próprios processos de avaliação externa, não apenas na Europa, mas na América Latina, Ásia e em todas as partes do mundo.

O Brasil agora tem estado envolvido na criação de sistemas de avaliação externa em outros países. Tenho participado de delegações em Cabo Verde e Timor Leste, com o objetivo de fornecer assistência técnica aos países para a criação de seus próprios sistemas de avaliação externa do sistema de ensino superior.

Evidentemente, as especificidades são diversas, mas muitas vezes atuam em conjunto. Um problema comum com nossos sistemas de avaliação nacional é que estamos atendendo além de instituições diversificadas e cursos muito diferentes, também finalidades diferenciadas, nem sempre complementares.

Podemos ver que as avaliações, em geral, estão buscando, primeiro, bases para o processo de regulação – o que aqui no Brasil refere-se ao credenciamento de instituição, reconhecimento e renovação de cursos, autorização de cursos. São processos formais estabelecidos pelo governo, seja o governo central ou os mais locais. O principal objetivo é fornecer as bases para orientar decisões de melhoria ao nível da instituição e do curso. Também oferecer transparência perante o público em geral, a responsabilização e orientar as escolhas dos alunos. E, finalmente, há a necessidade de se estabelecer a equivalência internacional entre os diplomas obtidos. E essa é uma tendência internacional crescente. A Alemanha, por exemplo, já estabeleceu uma agência central (antes era ao nível dos estados). A Austrália estabeleceu, desativou e reimplimentou sua agência de avaliação.

Nos Estados Unidos, desde o início foram utilizados pares ou membros da própria comunidade acadêmica como avaliadores. Inicialmente a proposta era usar profissionais de avaliação, *experts*, técnicos de diversas entidades, mas nada disso dava certo naquele país, porque as instituições não aceitaram esse procedimento. Eles queriam ser avaliados por pares, membros da comunidade acadêmica. Então se instalou essa ideia de comissões compostas por professores vindos de outras instituições, que passariam a visitar as faculdades avaliadas, modelo copiado em todo o mundo.

Uma segunda tendência em comum nos sistemas de avaliação – de acordo com um levantamento feito em 41 países para estabelecer o que é diferente e o que é comum entre esses modelos e que demonstrou haver muito mais coisa em comum – é a existência de algum tipo de entidade central (seja uma agência, conselho, comissão ou comitê) responsável pela avaliação nacional. Essas entidades normalmente dispõem de técnicos próprios e, em geral, independentes, que possuem autonomia com relação, por exemplo, ao ministério da educação ou entidades responsável pela gestão pública da educação superior naquele país.

Em todo lugar a autoavaliação é enfatizada. Em todos esses modelos, a autoavaliação sempre é a etapa inicial, seguida então pelo processo de avaliação externa. Em alguns lugares, a autoavaliação fica mais forte, em outros lugares é menos forte. Na Inglaterra, por exemplo, a avaliação externa é principalmente para validar a autoavaliação. Em outras palavras, a lógica da Inglaterra é a de que, se há um bom processo de autoavaliação, você pode ter uma certa segurança de que realmente existe qualidade naquela instituição. Então os avaliadores vão pessoalmente para avaliar o próprio processo interno de avaliação.

É importante lembrar que há uma tendência mundial de não ranquear a partir dessas avaliações. Um levantamento identificou oito países, inclusive o Brasil, que praticam ranqueamento oficial por parte do Estado. Essa tendência não é geral.

Também não é uma prática comum a relação entre o resultado da avaliação e o financiamento. As relações são indiretas, claro. O fato de uma instituição atrair mais alunos e investimentos possivelmente estará relacionado ao seu padrão de qualidade, mas não há um vínculo nítido nesse processo, como existe, por exemplo, no Brasil com a pós-graduação. Entre a avaliação da Capes e o financiamento da Capes há uma relação muito nítida. Essa relação explícita não existe como uma tendência internacional.

Comparações práticas

Diante de todas essas características, é interessante perceber o que o Brasil tem em comum e o que tem de diferente comparado aos modelos internacionais. Vejamos:

Agência Central: Possuímos uma agência central, no entanto, com vários atores envolvidos. Temos mais do que uma agência. Dividimos a avaliação de cursos de graduação (Inep) e a avaliação de cursos de pós-graduação (Capes). Essa divisão não é feita em outras partes do mundo. Evidentemente, tudo isso tem origem histórica. Nós entendemos as tendências que levaram o Brasil para o modelo que adotou, mas é interessante a comparação. Vale ressaltar que nossas agências não possuem independência em relação ao Ministério da Educação. Quando se resolve que o presidente do Inep não deve ficar no cargo, porque houve algum erro no Enem, se está pensando, evidentemente, sobre outras questões, e não apenas a questão da avaliação superior. Então a independência que encontramos em outros países não é uma característica do sistema nacional brasileiro.

Auto avaliação: Evidentemente, pelo menos conceitualmente, nós enfatizamos a autoavaliação. Sabemos que somos frágeis no desenvolvimento dessa autoavaliação, não em todas, mas em muitas instituições. Temos uma fragilidade e falta de experiência no processo de autoavaliação.

Visitas: Nós utilizamos as visitas por pares, porém criamos problemas com a ênfase das visitas: primeiro, tendo em vista o próprio tamanho de nosso sistema e a quantidade de cursos que existem hoje em dia; segundo, temos o problema da periodicidade que foi estabelecida – na concepção inicial, todos os cursos e todas as instituições seriam visitados no prazo de três anos. Não há nenhum país que estabeleça esse tipo de periodicidade tão curta. Normalmente são entre cinco e dez anos. Não encontrei nenhum caso em que a periodicidade seja de três anos. Um segundo problema que enfrentamos quando enfatizamos as visitas internas em nosso modelo é a própria capacidade de nossos avaliadores. Nós estamos criando agora avaliadores com capacidade, estamos fazendo treinamentos iniciais; estamos tendo pessoas que, pela primeira vez, estão realizando uma avaliação externa, que não tiveram experiência com isso no passado. O fato de que alguém é um bom professor ou de que faça parte da comunidade acadêmica, em si, não garante que seja um bom avaliador de uma instituição ou um curso. Então, a construção de capacidade demora, o que é um problema que enfrentamos, especialmente na medida em que estamos enfatizando o papel das visitas.

Ranqueamento: Nós temos também o problema de vincular a visita com o ranqueamento, e isso não acontece em outras partes do mundo. Não conheço outro país que utilize a visita para ranquear uma instituição ou um curso. A visita é muito boa para diálogo, para *feedback*, para interação, para estabelecer um olhar externo, para ajudar nessa decisão de padrões mínimos de qualidade, se merece ser acreditado, se não merece ser acreditado. Eu sou defensor da visita, mas não para ranquear. O grande problema é que estamos baseando ranqueamentos, que têm implicações fortes, no olhar de uma comissão muitas vezes com pouca experiência nesse processo de avaliar, e estamos lidando com um sistema com 30 mil cursos e 2.500 instituições, um sistema enorme. Só para se ter uma ideia, hoje em dia o Inep calcula que tem capacidade para efetuar 5 mil avaliações externas por ano. Isso representa 100 avaliações por semana, tirando as semanas de Natal e de carnaval. Toda semana são 100 avaliações acontecendo concomitantemente. Cada avaliação envolve a seleção dos membros da comissão, a questão da programação, datas, passagens, diárias e o recebimento e a análise dos relatórios produzidos. Então, pode-se imaginar que 5 mil visitas por ano é uma quantidade muito grande para uma entidade efetuar. Mas não são apenas avaliações de cursos, são também avaliações de instituições, e não são apenas avaliações para renovar o reconhecimento, são avaliações para o primeiro reconhecimento, inclusive polos de educação a distância. Então, considerando todas essas visitas que o Inep está desenvolvendo, percebe-se o problema de alcançar visitas a cada três anos em todos os cursos e em todas as instituições do país.



ROBERTO LEAL LOBO E SILVA FILHO (DEBATEDOR)²

Em primeiro lugar, obrigado pelo convite de estar aqui. Quero dar os parabéns ao professor que acabou de nos apresentar uma visão bastante abrangente da questão da avaliação no mundo e no Brasil, em particular.

Achei a apresentação muito boa e o fato de ter começado pelos Estados Unidos tem várias vantagens: primeiro, porque é o sistema mais diversificado, mais rico do mundo, no sentido de diferentes instituições, da riqueza, da massificação, do atendimento ao aluno. Vocês sabem que, nos Estados Unidos, mais de 80% dos alunos têm bolsas de alguma forma. É um país que valoriza a educação superior há muitos anos, sempre valorizou.

O processo de avaliação nos Estados Unidos, como o professor Verhine disse, na verdade começou com o setor privado, porque é natural que quem tem um orçamento garantido não goste muito de avaliação, pois tende a ficar acomodado, porque já sabe que chegarão, no fim do ano ou no fim do mês, recursos garantidos, e a avaliação, nesse contexto, passa a ser um risco. Enquanto que, para o setor privado – que está disputando alunos, que está disputando a mensalidade –, a avaliação é um ganho quando a instituição tem sucesso.

Do ponto de vista do que é a avaliação, tanto para o setor público quanto privado, nos Estados Unidos é muito diferente. Eu trouxe aqui, inclusive, só para mostrar, o livrinho chamado de “Livrinho de Acreditação da Nova Inglaterra”. É produzido por uma associação privada.

Como disse o professor Verhine, tradicionalmente são associações privadas que fazem a avaliação nos EUA, avaliações de cursos e instituições, e é muito interessante porque essa instituição, em particular, foi criada em 1885, em Massachussets, nos Estados Unidos, e seguiu mais ou menos uma orientação, desde aquela época, sobre o que seria uma avaliação institucional.

Eu acho que, como já tem mais de 100 anos, é interessante vermos que criamos e inventamos muito pouco, porque se olharmos o que é hoje o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), é parecido com a acreditação americana desenvolvida a partir de 1885, porque segue exatamente os mesmos tópicos.

² Ex-reitor da Universidade de São Paulo (USP), Presidente do Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia.
loboea@loboeassociados.com.br

Vou passar rapidamente. Ela começa perguntando o seguinte: “Qual é a missão e o propósito da instituição?”. Porque a avaliação não se faz sem planejamento. Primeiro recado que isso nos diz: para se fazer uma boa avaliação, é preciso que a instituição tenha um planejamento. Por quê? Porque queremos confrontar o que ela pretende com o que ela faz. Esse é o primeiro critério, é a metodologia mais simples de avaliação que existe.

E porque ela pergunta a missão? Justamente para permitir a riqueza e a diversidade de alternativas. Eu quero me dedicar à formação de profissionais para o mercado, eu quero preparar alunos para a pós-graduação, eu quero preparar pesquisadores, etc. Cada instituição pode ter sua própria missão, como: ter grande inserção regional, preparar o aluno para o país, preparar o estudante para o mundo, etc. Cada uma pode ter sua visão e seus objetivos. Desse modo, a missão é fundamental. Quando se trata faculdade do mesmo modo que uma universidade, nos assustamos. Isso quer dizer que tem alguma coisa errada no sistema de avaliação.

Depois o documento verifica a relação entre planejamento e avaliação. Quais são os métodos utilizados pela instituição para fazer o seu planejamento, a periodicidade, a metodologia utilizada e a avaliação? Depois, organização e governo da instituição: como é a estrutura de decisão? Como é a agilidade da instituição para decidir? Quem decide? Qual é a participação dos professores, alunos, funcionários e conselhos nas decisões institucionais? Parece lógico, não é? Depois, programas de educação. Ele vai olhar, então, os programas, vai olhar como os alunos são atendidos, quais são os programas de ensino de graduação e pós-graduação, etc. Eu não vou me deter aqui, porque isso não nos interessa no momento.

Depois, temos: como é tratado o corpo docente? Incentivos, cobranças, direitos, deveres, promoções, capacitação, avaliação pelos alunos, principalmente – tradição americana que sempre reputamos como extremamente saudável, se não for entendida como a única forma de avaliar um docente. A avaliação feita pelos alunos tem de compor o conjunto de avaliações de docentes. Embora não deva ser a única avaliação do docente, é essencial, porque o aluno é o único que sabe exatamente o que o professor faz dentro da sala. Aquele rapaz que está sentado assistindo o professor dar a aula, ele é o único que sabe o que está acontecendo ali dentro.

Depois, o serviço de atendimento ao aluno, que é considerado um tópico importante, tanto que, nos Estados Unidos, existem muitas vezes vice-presidências ligadas ao atendimento ao aluno, porque eles acham que o aluno precisa ser amparado, principalmente nos primeiros anos após o ingresso. Depois, sistemas de informação e bibliotecas. Depois, recursos físicos, ou seja, você tem uma missão, um objetivo, um projeto pedagógico, mas você tem recursos para poder fazer o que pretende, ou não? Porque, se não tiver, não adianta ter ótimas intenções. Eu quero formar empreendedores, mas não tenho nada de empreendedorismo; eu quero formar inovadores, mas não tenho nada de inovação; quero formar cidadão, mas não tenho nenhuma atitude que forme o cidadão; então, posso

dizer o que quiser, mas o que preciso saber é se isso que estou dizendo se realiza, e qual o mecanismo que tenho para realizar o que estou falando – e recursos financeiros também, evidentemente. Eu não posso querer fazer coisas que estão muito fora da minha capacidade.

Finalmente, transparência pública, ou seja, divulgação de resultados, divulgação de balanços, divulgação de resultados acadêmicos, e integridade, no sentido de que a instituição tem critérios e comissões de ética, de acompanhamento, etc.

Isso aqui é o que eles cobravam durante o século 20, e o que, no fundo, é o que nós cobramos também. Só que fazemos um pouco menos, porque, de um modo geral, olhamos muito menos a missão, por exemplo. Não distinguíamos as instituições claramente pelas suas missões.

Eu queria também contar uma coisa. Nos Estados Unidos, na verdade, os sistemas de acreditação foram todos de caráter regional e estadual; feitos por instituições privadas, que não tinham nada a ver com o governo, e eram para certificar a qualidade mesmo. Há alguns anos, foi criada uma agência nacional de acreditação nos Estados Unidos, porque as instituições com fim lucrativo estavam sendo barradas pelos sistemas regionais de acreditação. Os sistemas regionais de acreditação só queriam acreditar instituições sem fim lucrativo. Então, o governo federal, para poder financiar o aluno das instituições com fim lucrativo, criou essa acreditação federal para poder atender ao financiamento desse aluno que era do programa federal de financiamento ao estudante, que, pela legislação, só pode atender alunos de instituições credenciadas.

Como não havia credenciamento estadual, o governo federal americano criou uma agência federal de acreditação, para poder financiar os alunos do setor privado com fins lucrativos nos Estados Unidos. Mas com uma restrição – vejam só que interessante –: uma instituição com fins lucrativos não pode ter mais de 90% da sua receita vinda de repasses do governo para bolsas. Ouçam o número: não pode ter mais de 90%! Ou seja, uma instituição privada com fins lucrativos, nos Estados Unidos, tendo boa acreditação, pode chegar a ter 90% de sua receita financiada pelo governo. É um dado curioso esse! Interessante e surpreendente ao mesmo tempo.

Eu trouxe isso porque temos de procurar trazer algo diferente, e isso me surpreendeu quando li isso algum tempo atrás. Outra questão importante atacada pela agência federal é a acreditação também do ensino a distância – mas não vou entrar nesse tema.

A questão do *ranking*, que foi tratada aqui, merece um comentário. Eu acho que o *ranking* é um direito de quem tem curiosidade de colocar numa certa ordem um conjunto de entidades ou de pessoas. O *ranking* é um direito individual. Eu acho que criar *rankings* não deve ser política de Estado, porque na hora em que o Estado diz que fulano é melhor que sicrano, isso vira lei. O que o Estado fala é lei, é decreto. Eu, na reitoria, dizia assim: “Não gosto muito de andar pelos pátios quando

sou reitor, porque reitor só tem duas medidas quando falam alguma coisa para ele: ou vira portaria e decreto, ou vira sindicância, porque, ou se está denunciando alguma coisa, ou se está dando uma ideia boa; se for ideia boa, vira decreto, se não for ideia boa, vira sindicância”.

Eu acho que o *ranking*, como foi dito pelo professor, é um direito das instituições. Nos Estados Unidos há *ranking* de todo jeito. A última versão do *ranking* das universidades feita em Shanghai permite, no final, na última página, você montar o seu próprio *ranking*. São 20 indicadores, aí você escolhe: “Esse indicador para mim é importante, ou não? O número de trabalhos publicados por docentes é importante? Muito, pouco, mais ou menos. O número de trabalhos totais publicados é importante? A relação aluno/professor é importante? O número de prêmios Nobel na instituição é importante? O número de doutorados produzidos pela instituição é importante?” Desse modo, você pode escolher o seu *ranking*. Faça o seu *ranking* pessoal. Isso é que é bom, pois cada um valoriza o que quiser. Você olha e pensa o que prioriza. Eu quero saber: quais são as instituições que mais colocam gente na pós-graduação? Esse é um critério. Isso é um *ranking*. Não tem nada a ver com qualidade global.

Qualidade global é uma coisa muito difícil de medir. Qualidade global tem muitas vertentes, indicadores e variáveis. Posso fazer como se faz na Suíça. Na Suíça havia um site em que o aluno entrava e dizia assim: “Que curso você quer fazer?” E a pessoa respondia: ciência de computação. E apareciam 20 itens e a orientação: “valorize esses itens”, e o aluno valorizava: “Eu quero ter uma boa biblioteca, quero ter professores com grande experiência de mercado, quero ter colegas de primeiro nível do ensino médio, quero ter grande cooperação internacional”; e colocava os critérios dele, e aí vinha um *ranking*. Então, se você quer isso, as instituições vinham pelo *ranking*. Era feito por uma agência na Suíça que fazia uma orientação para os alunos de graduação. Esse *ranking* era oficial? Não! Tanto não era oficial que não era um *ranking* só, já que dependia dos critérios escolhidos. É pelos critérios que se faz um *ranking*.

Eu queria chegar à questão da avaliação do docente. É muito importante a carreira docente. Nós, no Instituto Lobo, sempre defendemos que essa é a chave do sucesso de gestão de uma instituição – e nós, inclusive, sempre dissemos que temos um seriíssimo problema no Brasil em relação a nossas carreiras docentes. A CLT não é boa para a carreira acadêmica do setor privado e o estatuto do funcionalismo também não é bom para a carreira acadêmica do setor público. Nem o público nem o privado estão bem atendidos legalmente no Brasil. Não vou entrar nisso porque isso é uma longa conversa. Inclusive fizemos um seminário em São Paulo sobre isso. Foram muitas instituições discutir conosco. Houve uma proposta que um participante fez para que se fizesse um estudo sobre isso, para se procurar propor uma legislação nova para a autonomia das instituições de ensino superior em relação ao seu corpo docente, fazer um projeto de lei novo, como está havendo hoje na Europa: estão retirando de dentro do funcionalismo as universidades europeias, fazendo carreiras que são autônomas, são carreiras que a própria instituição define. Isso dá uma riqueza de ação para a instituição e quebra tradições de isonomias artificiais e coisas desse tipo.

Um docente, hoje, que quiser trabalhar à noite numa instituição privada, vai ter que ganhar hora extra, a biblioteca vai ter que ficar aberta, é um problema seriíssimo. No fundo, a legislação supõe que não se pode fazer nada que não seja igual ao que faz um operário que trabalha das oito ao meio-dia e das duas às seis. Isso não é carreira acadêmica em lugar nenhum do mundo! Só no Brasil, que acha que funcionários de correios e telégrafos e professor universitário devem ter a mesma estrutura de trabalho!

Infelizmente, depois de termos feito um levantamento sobre a importância desta questão, quando todo mundo estava super interessado, entramos em contato e propusemos continuar nosso estudo, mas não tivemos resposta. Essa é a minha experiência com as discussões que se têm no Brasil sobre mudanças. Sempre no Brasil se tenta contornar a legislação, e não brigar por uma legislação eficaz. Então é assim: como é que fazemos para passar pelo crivo? Temos de pular uma barreira de um metro e oitenta, então vamos nos preparar para saltar um metro e oitenta e meio; eu não quero pular um metro e oitenta e três. Então, no primeiro vento que acontece a pessoa derruba a barreira. Isso é o que a gente sente nas instituições brasileiras. Não nos mobilizamos para chegar e dizer assim: “Isto está errado”. Por exemplo: bolsa para professor se capacitar; a instituição deveria poder dar bolsa, mas aí dizem que não pode dar bolsa. Porque bolsa, na verdade, é um aperfeiçoamento da pessoa para benefício da instituição. O Banco do Brasil já perdeu questão no judiciário, já tem legislação sobre isso. No fundo, você está melhorando seu funcionário, tem que pagar imposto de renda, tem que pagar todos os direitos.

Criaram a Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (Funadesp), que, na verdade, faz exatamente a mesma coisa. A verdade é essa. Então nós contornamos a dificuldade, mas não debatemos a dificuldade. Chegar e dizer assim: “Está errado! Uma universidade não é assim. Universidade tem de ser diferente, universidade tem de ter gente fazendo capacitação, porque esse é o ritmo e a vida da instituição”. Então nós nunca entramos para discutir a legislação, mas sempre tentamos ver como fazer para evitar o conflito.

Essa é uma das coisas que eu às vezes lamento, porque me lembro quantos anos aqui mesmo nesta entidade nós conversamos sobre o sistema de acreditação que podia ser feito para o setor privado, mas que tinha de ser feito por um órgão independente. Nem governo, nem mantenedor. Governo ou mantenedor estão viciados. Seria preciso que se criasse um órgão competente e autônomo para fazer a acreditação. Isso poderia dar credibilidade ao processo. Porque, é claro, se está com interesses pessoais, seja interesse de governo, seja interesse do mantenedor, fica prejudicada a autenticidade, a independência. Teria de ser um órgão à parte. Mas não aconteceu. Nós nunca fizemos isso.

A Europa levou muito tempo para começar a fazer avaliação. O primeiro grito que eu me lembro de ter ouvido sobre a avaliação na Europa foi de Laurent Schwartz que escreveu *Pour Sauver L'université*, em 1983. A motivação era que a universidade europeia estava defasada, principalmente em relação às dos EUA; era preciso começar a nos avaliar para ver se poderia melhorar. Foi

criada, então, a Conferência de Reitores Europeus, que se preocupou muito com a universidade europeia, e introduziu processos de quantificação de indicadores, treinamento de reitores e processos de avaliação que existem hoje aqui. É o sistema europeu de associação de universidades que faz avaliação institucional. E a Europa seguiu muito a linha – e está seguindo ainda mais hoje –, o número de conferências sobre universidades empreendedoras, essa universidade que faz o professor buscar captação, que fica independente de sua mensalidade. As mensalidades nas universidades de ponta, hoje, não passam de 30% da receita – e nas públicas idem. Na Europa, 30% a 40% vêm de orçamento público, o resto é captação, captação de projetos, captação de outras atividades. Nos Estados Unidos idem. As privadas têm 30% a 40% de receita de mensalidade, o resto é captação. Nas públicas, são 30% a 40% de orçamento e o resto de captação.

Há uma mudança total sobre o que é a autossustentação e a autossustentabilidade que existe no ensino superior no mundo. A questão de empreendedorismo não é mais individual; empreendedorismo é uma questão da gestão; a gestão tem de ser empreendedora. Ela tem de dar mecanismos para que o corpo docente, seus técnicos, seus estudantes busquem soluções fora dos muros da instituição. A instituição não vive só do que era antigamente: professores e alunos.

Para terminar, quero contar uma história. Em 1994, eu estava na Europa, numa conferência de reitores europeus, e foi a primeira vez que o leste europeu participou da conferência. Caiu a cortina de ferro e foi a primeira grande reunião conjunta. E uma coisa curiosíssima: enquanto os reitores da Europa ocidental estavam superpreocupados com indicadores de avaliação, indicadores, etc., o pessoal do leste europeu estava com aquela visão da universidade totalmente desligada da sociedade, a torre de marfim, para a minha surpresa. Eu achei que as universidades do leste europeu seriam preocupadas com o movimento social, mas eram totalmente utópicas e viviam nas nuvens. Interessantíssimo o choque de culturas. Parecia que elas tinham ficado numa ilha durante 50 anos e, de repente, vieram com um jargão, com uma gíria totalmente obsoleta. E os europeus ocidentais arregalaram os olhos para eles: “Esse pessoal está ficando louco! Nós estamos discutindo uma coisa totalmente diferente e eles vêm contestar: universidade não é isso, universidade não tem que buscar eficiência, universidade não tem que buscar recursos, não tem que buscar nada, tem que sentar e contemplar”. Foi um choque muito interessante.



O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E DA LEI DO SINAES

GUSTAVO FAGUNDES³

Fundamentação e avaliação temática

O presente artigo busca demonstrar que, ao contrário do que alguns acreditam, não existe conflito entre a Lei do Sinaes (Lei nº 10.861/2004) e a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Inicialmente, cumpre registrar que, destinando-se a regular o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, dúvida alguma existe acerca da necessidade de sua observância por todos os entes que compõem tal esfera do poder público, inclusive, é claro, o Ministério da Educação e as autarquias a ele relacionadas.

Tendo em vista que a discussão em tela está direcionada àqueles que atuam diretamente no segmento da educação superior, entendo conveniente uma apresentação, ainda que sucinta, do conteúdo da Lei nº 9.784/1999 – Lei do Processo Administrativo.

O primeiro aspecto no texto legal que chama a atenção é sua finalidade, pois é a partir de sua análise que podemos interpretar de forma mais adequada o conteúdo. A finalidade precípua da referida norma legal é justamente estabelecer normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da

³ Consultor jurídico do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (Ilape) e da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES). gustavo@ilape.edu.br

Administração federal direta e indireta, visando, precipuamente, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração Pública.

A lei do processo administrativo, cuja gênese decorreu justamente da necessidade de proteger os cidadãos do agigantamento do Poder Executivo, deixa evidente sua finalidade de assegurar aos administrados a correta condução das atividades da Administração Pública, assim como a salvaguarda de seus direitos e garantias constitucionais, costumeiramente deixados de lado na condução das atividades do poder público.

Conquanto não tenha trazido grandes novidades, o grande mérito da Lei nº 9.870/1999 foi justamente determinar, de forma expressa, que os entes da Administração Pública Federal não estão imunes às regras que norteiam o Direito Administrativo Brasileiro, porquanto a grande maioria de suas disposições já se encontram previstas entre os princípios fundamentais de direito administrativo, assim como nas normas que regulamentam os procedimentos judiciais no País.

Assim, o que a lei em tela efetivamente trouxe foi a previsão de que todos aqueles princípios – já há muito conhecidos daqueles que se dedicam ao estudo do Direito Administrativo – devem ser aplicados aos processos administrativos em curso perante a Administração Pública Federal.

Estão elencados, por exemplo, no texto legal, os princípios de que o ato administrativo deve sempre ser fundamentado; de que a autoridade não pode se eximir da sua obrigação legal de decidir sobre as questões trazidas à sua consideração; de que os atos administrativos são passíveis de impugnação pela via recursal, isso só para citar alguns dos mais consagrados.

Não obstante os institutos previstos na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal sejam conhecidos na seara do Direito Administrativo, vale especial registro em relação aos seguintes aspectos da mencionada norma:

- inexigibilidade de reconhecimento de firma em procuração, salvo quando houver dúvida quanto à autenticidade (art. 22, § 2º.);
- prazo de cinco dias para prática dos atos pela Administração, exceto quando exista disposição específica ou em caso de força maior (art.24);
- necessidade de intimação para ciência de decisões ou efetivação de diligências, contendo a exata delimitação da diligência, quando for o caso (art. 26);
- obrigação da Administração de promover, de ofício, a obtenção de documentos ou cópias quando o interessado declarar que fatos e/ou dados estejam registrados em documentos existentes na Administração Pública (art. 37);

- a Administração tem a obrigação de explicitamente emitir decisões nos processos administrativos sobre as solicitações e/ou reclamações em matéria de sua competência (art. 48);
- a Administração tem a obrigação de fundamentar os seus atos, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos (art. 50);
- cabe interposição de recurso de todas as decisões administrativas em face de razões de legalidade e de mérito (art. 56); e
- a contagem de todos os prazos inicia-se a partir da data em que é dada ciência oficial ao interessado, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do vencimento (art. 66).

Embora, repita-se, a maioria dessas questões não sejam exatamente novidade, a quantidade de reclamações apresentadas por instituições de ensino superior acerca da conduta do Ministério da Educação e dos órgãos a ele ligados na condução das atividades inerentes ao processo de avaliação deixa evidente que os agentes públicos não vêm cumprindo os ditames da mencionada norma legal.

Registre-se, por oportuno, que o desapego às normas legais e o contumaz desprezo aos mais basilares princípios legais foi a tônica da condução das atividades do Ministério da Educação nos últimos anos.

Entre os atos comumente apontados encontra-se a recusa dos setores de protocolo de receber petições e documentos dos interessados, numa usurpação da competência decisória da autoridade pelo servidor cuja atribuição legal é meramente promover o recebimento da documentação contra recibo e encaminhá-la para decisão por quem detenha a competência para tanto.

A justificativa de que o processo deve observar a forma eletrônica e tramitar exclusivamente pelo sistema e-2MEC não se sustenta, sobretudo diante da verificação de inexistência de ferramentas no sistema para atender a todas as necessidades da vida de uma instituição de ensino. Como exemplo, temos a inexistência de campo próprio para inclusão de aditamento ao Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI ou para veiculação do pedido de aumento de vagas para as instituições que não gozem de prerrogativa de autonomia universitária.

Outra conduta que infelizmente se repete com certa frequência é a exigência reiterada de apresentação de documentos sem que se fundamente a necessidade ou, principalmente, sem que seja individualizada a documentação que deve ser juntada. Não bastasse isso, os servidores ainda se julgam no direito de apresentar essas exigências via telefone, recusando-se a intimar a parte interessada na forma legal.

Infelizmente, as irregularidades não param por aí, sendo também rotineira a emissão de decisões sem fundamentação ou com fundamentação divorciada do arcabouço fático contido nos autos, o retardamento injustificado do andamento de processos e até mesmo o sobrestamento do trâmite daquilo que não interessa ou que vá de encontro aos seus anseios e outras situações teratológicas que devem ser combatidas com vigor por todas as partes envolvidas.

Cabe ressaltar que, diante da recusa de observância do regramento legal vigente por agente público, ainda que de forma velada, a alternativa que se apresenta ao jurisdicionado é recorrer ao Poder Judiciário, como forma de fazer valer o seu direito de modo eficaz e definitivo.

Não é exagero dizer que é um verdadeiro calvário para qualquer administrado obter atendimento com um mínimo de dignidade no MEC, pois, além da indisfarçada orientação ilegítima para se evitar o atendimento, quando o interessado consegue ser atendido é como se o agente público – que, por definição, está ali para atender ao cidadão – estivesse lhe fazendo um enorme e inconveniente favor.

Podemos afirmar com pouca chance de erro que a conduta das atividades do Ministério da Educação costumeiramente colide com os ditames da Lei nº 9.784/1999.

Dizemos que há esta colisão em virtude da análise dos princípios que orientaram a elaboração da lei mencionada, conforme claramente disposto em seu art. 1º, onde se verifica que o estabelecimento das normas básicas sobre processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta visa, especialmente, “à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração” (texto legal).

Diversos outros dispositivos da Lei n. 9.784/99 trazem esta mesma diretiva, valendo, entre eles, destacar os seguintes pontos:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

“Art. 3º. O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.”

“Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.”

Verifica-se, sem maiores esforços intelectivos, que todos esses princípios estão sendo desrespeitados pela conduta dos agentes públicos à frente do Ministério da Educação, que a cada dia inventam mais entraves e dificuldades para que o administrado consiga obter acesso aos processos administrativos de seu interesse em trâmite perante a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A conduta do Ministério, portanto, se mostra nitidamente arbitrária, infundada e ilegal, posto que colide frontalmente com os princípios fundamentais norteadores da atuação da Administração Pública Federal nos processos administrativos, impondo gravames desnecessários aos administrados e, indevidamente, dificultando o acesso dos cidadãos aos atos processuais de seu interesse.

Outro fundamental aspecto que merece atenção neste tópico é a questão do reiterado descumprimento dos prazos estabelecidos para a prática dos atos dos processos administrativos, conforme consta dos artigos 24 e 49, *verbis*:

“Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior. Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.”

“Art. 49. Concluída a instrução do processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.”

Da análise do teor destes dois artigos, surge a incontestável conclusão de que os atos ordinários do processo administrativo devem ser praticados no prazo de cinco dias, dilatável por até dez dias, mediante prévia e expressa motivação, ao passo que os atos decisórios devem ser praticados no prazo máximo de trinta dias, prorrogável por igual período, igualmente mediante prévia e expressa motivação.

Aliás, a preocupação com a excessiva duração dos processos, tanto administrativos como judiciais, é tão flagrante, que a própria reforma do Poder Judiciário, constante da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, inseriu no texto constitucional a previsão do direito de todos à razoável duração dos processos, *verbis*:

“Art. 5º Omissis
LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (redação dada pela EC 45/2004).

Infelizmente, no âmbito do Ministério da Educação, as normas legais que preconizam a observância de prazos e a celeridade dos processos administrativos são mais um exemplo de norma destinada a resguardar os direitos dos administrados simplesmente convertida em letra morta, porquanto jamais efetivamente respeitados tais princípios na condução das atividades daquele Ministério, exceto, é claro, para aqueles poucos abençoados com a força da pressão político-partidária, capazes de se apresentar de cima para baixo, impondo, com a presença de políticos ‘pesos-pesados’ da base aliada, o acolhimento de pretensões nem sempre legítimas, mas, nesses casos, sempre acolhidas com presteza pelos burocratas.

Além disso, verifica-se a existência de outras situações teratológicas relativas à tramitação dos processos administrativos, objeto da presente análise, que reclamam uma urgente adequação ao regramento legal vigente.

Com efeito, diante dos princípios e normas contidos na Lei nº 9.784/99, entendemos que a questão da existência das chamadas “sessões fechadas” em órgãos da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) nitidamente vulneram o direito dos administrados, conforme tratamos de demonstrar adiante.

Verifica-se, claramente, que todos os princípios informadores do processo administrativo estão sendo, em um ou outro momento, descumpridos pelo Ministério da Educação e pelos demais órgãos que atuam no processamento e decisão dos processos administrativos relativos ao sistema federal de educação, notadamente no que diz respeito ao ensino superior privado, já que rotineiramente

ramente impõem ainda mais entraves e dificuldades para que o administrado consiga obter acesso aos processos administrativos de seu interesse em trâmite no Ministério, seus órgãos e entidades correlacionadas.

A conduta do MEC e dos demais órgãos, entre os quais, infelizmente, se incluem a Conaes e a CTAA, portanto, se mostra nitidamente arbitrária, infundada e ilegal, posto que colide frontalmente com os princípios fundamentais norteadores da atuação da Administração Pública Federal nos processos administrativos, impondo gravames desnecessários aos administrados e, indevidamente, dificultando o acesso dos cidadãos aos atos processuais de seu interesse.

Como já verificado anteriormente, é certo que os atos ordinários do processo administrativo devem ser praticados no prazo de cinco dias, dilatável por até dez dias mediante expressa motivação, ao passo que os atos decisórios devem ser praticados no prazo máximo de trinta dias, também prorrogável por igual período mediante expressa motivação.

Destarte, não há como se adotar entendimento diverso ao da manifesta obrigatoriedade de observância, pelo MEC e pelo CNE, dos dispositivos contidos na Lei nº 9.784/99, inclusive no que diz respeito aos prazos para a prática dos atos sob sua responsabilidade, entendimento este já consagrado pelos tribunais pátrios, conforme demonstra o seguinte aresto:

“EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRAZO DECISÃO. DESCUMPRIMENTO. LEI 9.784/99.

1. A Administração Pública direta e indireta deve obediência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, art. 37, dentre os quais o da eficiência.
2. A prática de atos processuais administrativos e respectiva decisão encontram limites nas disposições da Lei 9.784/99, sendo de cinco dias o prazo para a prática de atos e de trinta dias para a decisão. Aqueles prazos poderão ser prorrogados até o dobro, desde que justificadamente.
3. Ultrapassado, sem justificativa plausível, o prazo para a decisão, deve ser concedida a ordem, eis que fere a razoabilidade permanecer o administrado sem resposta à postulação por tempo indeterminado.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à remessa oficial, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.” (TRF da 4ª Região, Re-exame Necessário Cível nº 2009.72.00.009635-9/SC, 4ª Turma, Rel. Des. Federal Marga Inge Barth Tessler, v.u., 10.02.2010, DE – JF4ª Região, pág. 371).

Destarte, parece ausente de dúvidas a premissa de que – principalmente diante da omissão do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação e da disposição expressa no § 9º do art. 10 do Decreto nº 5.773/2006 – os preceitos da Lei nº 9.784/99 são aplicáveis aos processos administrativos em curso perante o CNE, inclusive aqueles que estipulam os prazos para a prática dos atos processuais.

De todos os problemas que a efetiva aplicação dos ditames da Lei nº 9.784/99 enfrenta nos órgãos que fazem parte do sistema federal de ensino na área de regulação, supervisão e avaliação, nenhum se mostra tão antidemocrático e ilegítimo como a prática das chamadas “sessões fechadas” ou “sessões privativas”, que ainda existem nos procedimentos internos. Esse tipo de abuso – que ocorre sem qualquer previsão legal ou normativa – tem sido praticado nas reuniões da Conaes e da CTAA, a nova “caixa preta” do MEC.

Tem causado intensa repercussão no âmbito das instituições de educação superior o fato de órgãos ligados ao MEC terem o costume de adotar rotineiramente a sistemática de realização das chamadas “sessões fechadas”, nas quais é vedado o ingresso dos administrados. Isso tem ocorrido notadamente no que concerne ao processo de avaliação, em órgãos como a Conaes e a CTAA.

Com efeito, a adoção desta prática teratológica decorre de disposições trazidas ao mundo jurídico por meras portarias ou resoluções internas dos próprios órgãos da administração, ou, ainda, por meras determinações de seus dirigentes, as quais, salvo melhor juízo, já vêm ao mundo eivadas de ilegalidade e mesmo de inconstitucionalidade.

Para melhor enfrentamento da questão, cumpre demonstrar adiante que, em virtude do disposto na Constituição Federal de 1988, bem como a partir da edição da Lei nº 9.784/1999, a adoção da prática de realização de “sessões fechadas” – nas quais é vedado o comparecimento dos administrados – se configura em flagrante violação ao princípio fundamental do devido processo legal.

A adoção da prática de realização das chamadas “sessões fechadas” ou “sessões privativas” por parte de órgãos da administração pública ligados ao MEC tem sido objeto de reiteradas manifestações de repúdio por parte de todos os legitimamente interessados na tramitação dos processos administrativos que tramitam perante tais entidades.

De inequívoca gravidade é a conduta adotada pela Conaes e pela CTAA, que sempre realizam suas sessões de forma fechada, mas com a agravante da absoluta inexistência de qualquer previsão para isso, porquanto nem mesmo seus regramentos internos contemplam essa possibilidade.

De pronto, surgem dois aspectos essenciais sobre a política de realização das chamadas “sessões fechadas”, quais sejam:

Primeiro, verifica-se que o estabelecimento desta sistemática é sempre realizado por atos normativos de hierarquia inferior à lei em sentido estrito e mesmo ao decreto, haja vista que a adoção desta prática teratológica decorre sempre de disposições trazidas ao mundo jurídico por meras portarias ou resoluções internas dos próprios órgãos da administração.

O outro aspecto fundamental é que a função, ainda que velada, da realização das “sessões fechadas” é simplesmente impedir o acesso dos administrados que possuem legítimo interesse nas questões discutidas em tais reuniões, não importa quais argumentos falaciosos sejam levantados pelos que as instituem e defendem.

Destarte, surge evidente a premissa de que a realização de “sessões fechadas” é procedimento realizado sem a observância do “devido processo legal administrativo”, que é “aquele em que todas as formalidades são observadas, incluindo-se aí o contraditório e a produção de todo tipo de prova lícita que entenda o acusado ou seu advogado produzir” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Forense, 1989, v. 1, p. 530; apud GASPARINI, Diógenes, *Direito Administrativo*, 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 806).

A regra do “devido processo legal” (art. 5º, LIV, Constituição) vale para todo e qualquer tipo de processo, e no caso do processo administrativo, incide sempre, seja qual for o objeto a que se destine, alcançando tanto os processos litigiosos quanto os não litigiosos, no sentido de que também nestes deve o Estado-Administração respeitar as normas que sobre eles incidam (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 8ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.739).

A constatação de que as “sessões fechadas” recebam a nomenclatura que receberem (“sessões privativas”, etc.) por atos hierárquicos inferiores à lei em sentido estrito por si só é motivo mais do que suficiente para demonstrar a absoluta inconstitucionalidade desta prática inaceitável.

Por outro lado, não basta que as sessões sejam realizadas com observância ao princípio da publicidade, sendo ainda fundamental que as pautas das reuniões sejam previamente disponibilizadas, para que os interessados possam comparecer nas ocasiões em que sejam apreciados processos de seu interesse.

Simplesmente “abrir” as sessões sem oportunizar ao administrado o efetivo acompanhamento das pautas e a presença nas ocasiões em que seus processos forem apreciados é, na verdade, tão ou mais ilegítimo que manter a sistemática das sessões fechadas, pois viola o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa.

Com efeito, o artigo 5º. da Constituição Federal, que estabelece os direitos e garantias individuais e coletivos, é absolutamente claro ao dispor, em seu inciso LX:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;”.

Fica absolutamente evidente que nos atos processuais, sejam eles praticados na esfera judicial ou administrativa, esta restrição somente pode ser estabelecida por intermédio de lei em sentido estrito, jamais pela via ilegítima da portaria, da resolução ou mesmo de um decreto.

Este entendimento se mostra absolutamente unânime na doutrina nacional, como demonstra o ensinamento de um dos maiores estudiosos do Direito Constitucional, o Professor Alexandre de Moraes:

“Um regime democrático em um Estado de Direito exige, como regra, a publicidade dos atos processuais definida na Constituição Federal de 1988, por mandamento constitucional de eficácia contida, pois se possibilita a edição de lei ordinária que, excepcionalmente, nas hipóteses de defesa da intimidade ou do interesse social, a restrinja. O presente preceito é complementado pelo art. 93, IX, da Constituição Federal que determina serem todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário públicos e fundamentadas todas suas decisões, sob pena de nulidade (cf. CPC, arts. 155 e 444 e CPP, art. 20).

A finalidade da presente norma é dupla, pois ao mesmo tempo que pretende garantir mais um instrumental no sentido de transparência e fiscalização popular na atuação dos órgãos exercentes das funções estatais, também complementa os princípios do devido processo legal e da ampla defesa, garantindo ao acusado ciência dos fatos pelos quais está sendo acusado e de todo o desenrolar do procedimento.

Como salienta Smanio, ‘pela motivação dos atos decisórios é possível que o delinqüente saiba por que está sendo decidido contra sua pretensão; bem como pela publicidade dos atos processuais praticados é possibilitada a ciência e manifestação contraditória das partes’.

Repudia-se, pois, qualquer possibilidade de julgamentos secretos, sem a necessária publicidade, salvo nas hipóteses excepcionais previstas na Constituição Federal, em que se exige o preenchimento dos requisitos constitucionais da defesa da intimidade ou da defesa do interesse social.” (in *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 392-393)

Evidente, portanto, a inconstitucionalidade do estabelecimento de “sessões fechadas” ou “sessões privativas” pelos órgãos que atuam no processo administrativo, a uma, porque não decorrentes de lei ordinária, mas sim de normas hierarquicamente inferiores (portarias e resoluções) e, ainda, por não estarem expressamente fundados nos requisitos constitucionais exigidos pelo inciso LX do artigo 5º da CF/88.

Outro aspecto que se mostra necessário indicar é que as hipóteses de cabimento de sigilo em relação aos atos públicos é que estas são restritas, como acima apontado, àquelas em que este sigilo é necessário para assegurar o direito do cidadão, do administrado e sua observância, jamais para, como pretendem os referidos órgãos, preservar o anonimato de posições adotadas e que, via de re-

gra, vão justamente de encontro a tais direitos, daí serem a pusilanimidade e a covardia ensejadoras da realização de tais “sessões secretas”, justamente para que o administrado não tenha condição de saber quem votou ou decidiu e de que forma isto ocorreu.

Além disso, e não menos grave, cumpre apontar ainda, sob o estrito prisma da regulamentação dos processos administrativos em curso perante a Administração Pública, efetuada pela Lei nº 9.784/99, os flagrantes vícios e nulidades decorrentes do procedimento de realização das “sessões fechadas” ou “sessões privativas”.

Com efeito, não é de hoje que as instituições de educação superior vêm apontando o descabido e ilegítimo hermetismo da Conaes e da CTAA como um dos principais fatores prejudiciais ao desenvolvimento da pós-graduação no Brasil, pois, sem que se quebre esta postura de “intocabilidade” de tal órgão, jamais teremos transparência e democracia no sistema de avaliação correspondente.

Depois de demonstrada a manifesta inconstitucionalidade de tais práticas, o que importa registrar é que a Lei nº 9.784/99 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e se aplica a todos os processos administrativos não regidos por lei própria visando, precipuamente, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração – deve ser observada na tramitação de todos os processos em curso perante o MEC e, também, a Conaes e a CTAA.

Destarte, não há como se adotar entendimento diverso ao da manifesta obrigatoriedade de observância, pelo MEC, Conaes e CTAA dos dispositivos contidos na Lei nº 9.784/99, inclusive no que concerne aos prazos para a prática dos atos sob sua responsabilidade e à publicidade dos seus atos, entendimento este já consagrado, inclusive, pelo Colendo STJ, conforme demonstra o seguinte aresto:

“EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RECRENCIAMENTO DE UNIVERSIDADE. OFENSA AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA.

– A Constituição Federal, no artigo 5º, XV, assegura aos litigantes em processo judicial ou administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos inerentes. Por sua vez, de há muito, vem-se reconhecendo o contraditório como um dos princípios basilares do Direito Administrativo, decorrência direta do princípio da legalidade. Tal reconhecimento foi ratificado com a edição da Lei nº 9.784/99, que expressamente o incluiu dentre os princípios da Administração Pública.

– A impetrante não teve acesso ao processo administrativo que resultou no parecer opinando pelo seu descredenciamento. A vista posterior do relatório ali emitido não convalida a eiva pela ausência de contraditório, remanescendo, de fato, a lesão alegada.

III - Segurança concedida.” (STJ, 1ª Seção, Mandado de Segurança nº8.150-DF (2002/0005270-9), Rel. Min. Francisco Falcão, DJU Seção 1,29.11.2004, p. 217).

Ocorre, no entanto, que o Ministério da Educação e os órgãos a ele relacionados, sobretudo a Conaes e a CTAA, parecem pretender permanecer invulneráveis ao ordenamento jurídico pátrio, fazendo pouco caso das normas legais vigentes e adotando procedimentos que trazem inafastáveis lesões aos direitos das instituições de educação superior que necessitam se submeter aos seus processos administrativos.

São justamente essas posturas contrárias às disposições da Lei nº 9.784/99 que se traduzem nos vícios e nulidades verificadas na tramitação dos processos administrativos, sobretudo com a esdrúxula figura das “sessões secretas” e “sessões privativas”, que nada mais são que variações do mesmo tema, como já apontado.

Dizemos que há esta flagrante violação em virtude da análise dos princípios que orientaram a elaboração da lei mencionada, conforme claramente disposto em seu artigo 1º. Neste se verifica que o estabelecimento das normas básicas sobre processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta visa, especialmente, “à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.” (texto legal, grifos nossos).

Diversos outros dispositivos da Lei nº 9.784/99 trazem esta mesma diretiva, valendo, entre eles, destacar os princípios insculpidos em seu artigo 2º e os direitos dos administrados elencados em seu artigo 3º.

Verifica-se, uma vez mais, sem maiores esforços intelectivos, que todos esses princípios estão sendo desrespeitados pela conduta do MEC, da Conaes e da CTAA na condução dos processos administrativos, haja vista, apenas para citar os exemplos tratados na presente manifestação, a realização das “sessões privativas” em órgãos da Administração Pública, o que constitui prática que, além de absolutamente suspeita, é manifestamente ilegal, pois totalmente contrária ao disposto nos artigos 26 e 28 da Lei nº 9.784/99, que assim dispõem, *expressis litteris*:

“Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 1º A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

§ 4º No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.”

“Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.”

Ora, nem seria preciso mencionar ilegalidade maior do que essa, pois a publicidade dos atos administrativos é requisito essencial para a sua validade, conforme o preciso ensinamento contido na obra *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo (Lei n.º 9.784/99)*, cuja elaboração foi coordenada pela ilustre estudiosa Lúcia Valle Figueiredo e teve a participação de colaboradores da mais reconhecida competência:

“É inerente à função pública que sejam públicos os atos da Administração, de seus agentes, detenham eles caráter instrumental ou decisório.

A publicidade é, pois, meio a garantir sejam os direitos dos administrados plenamente observados, bem como atue a Administração da forma mais consentânea ao atingimento da finalidade do interesse público.

A publicidade permite sejam os atos acompanhados por qualquer cidadão, seja exercido sobre eles o controle de legalidade e moralidade.

O sigilo constitui-se exceção que se justifica nas dobras da garantido direito do cidadão. Vale dizer, o sigilo somente pode ser invocado quando for indispensável para a garantia mesma da observância dos direitos do cidadão.

Com efeito, nossa Constituição, em diversas passagens, estampa como regra a publicidade dos atos dos diversos órgãos de todos os Poderes (art. 37, caput, 93, incisos IX e X), constituindo-se o sigilo como exceção expressa.

Como bem ressaltam os Professores Adilson Dallari e Sérgio Ferraz, poderá haver sigilo, como exceção, quando ‘for indispensável para preservar a intimidade, a vida privada e a imagem das pessoas (art. 5º, X)’.” (in *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 31).

Sobre esta questão, vale registrar que o Poder Judiciário já se manifestou acerca da flagrante nulidade da realização de sessões de julgamento de interesse do administrado sem que seja, ao menos, facultada a presença deste ao ato processual praticado:

“EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENSINO SUPERIOR. RECURSO ADMINISTRATIVO. SESSÃO DE JULGAMENTO REALIZADA SEM A PRESENÇA DO IMPETRANTE E SEU ADVOGADO. INTIMAÇÃO EFETIVADA COM 1 (UM) DIA DE ANTECEDÊNCIA DO ATO. OFENSA AO ARTIGO 26 DA LEI 9.784/99.

I — A Lei 9.784, que estabelece as regras do processo administrativo no âmbito federal, determina os requisitos das intimações, dentre eles a antecedência mínima de 3 (três) dias, em relação ao ato (art. 26, § 2º),

exigindo-se, pois, não apenas a comunicação do ato ao interessado, mas também, que lhe seja conferido prazo razoável para o exercício de seu direito de defesa.

II — Realizada a intimação a destempo e ausente os interessados ao ato, aplica-se a cominação do § 5º do artigo 26 da Lei 9.784/99, que prevê a nulidade da intimação realizada sem observância aos preceitos da mencionada lei.

III — Apelação provida. Sentença Reformada.” (TRF da 1ª Região, 6ª Turma, Apelação em Mandado de Segurança nº 2004.42.00.000786-2/RR, Rel. Des. Federal Souza Prudente, DJU, Seção 2, 06.06.2005, p. 56).

Verifica-se, portanto, que a realização das chamadas “sessões privadas”, que nada mais são que um eufemismo para designar as absurdas “sessões secretas” não encontra amparo na legislação vigente, exceto nas duas exceções expressamente previstas na Constituição Federal, em seu artigo 5º, LX e, mesmo assim, se o sigilo for indispensável à garantia do direito do próprio administrado, nunca para satisfazer caprichos e intenções escusas do agente público.

Em relação aos atos processuais a serem praticados durante a tramitação dos processos administrativos perante órgãos da Administração Pública, portanto, dúvida alguma pode existir acerca da inafastável imposição à obediência aos princípios constitucionais maiores do devido processo legal e do direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme reiteradas decisões dos tribunais brasileiros.

Assim, apresenta-se absolutamente isenta de dúvidas a conclusão de que a prática rotineira de realização de “sessões privadas” e de “sessões fechadas” na tramitação de processos administrativos em curso perante o MEC, a Conaes e a CTAA vulnera o princípio fundamental do devido processo legal e do respeito ao contraditório e à ampla defesa, consoante a farta argumentação acima apresentada.

Desnecessário repetir que, não apenas o MEC, mas também os demais órgãos a ele relacionados, conforme acima nominados, também devem observar e cumprir os prazos e procedimentos previstos na Lei nº 9.784/99, até porque assim expressamente prevê o parágrafo único do artigo 73 do Decreto nº. 5.773/2006.

Surge, portanto, a inevitável conclusão de que a prática de realização das chamadas “sessões privadas” ou “sessões secretas” em sede de processos administrativos em curso perante o MEC, a Conaes e a CTAA constituem conduta que afronta a Constituição Federal e a Lei nº 9.874/99, por violarem frontalmente os princípios fundamentais da publicidade do ato administrativo, do devido processo legal e do direito ao contraditório e à ampla defesa.

Diante disto, resta de todo evidente que os princípios constitucionais do devido processo legal, que inclui a publicidade dos atos processuais como corolário fundamental, e da garantia do direito ao

contraditório e à ampla defesa não permitem a prática teratológica adotada pelos órgãos ligados ao Ministério da Educação, notadamente a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior e a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação, de promoverem as chamadas “sessões privativas” ou “sessões secretas” (ou recebam elas a denominação que recebam), para análise e deliberação a respeito de processos administrativos nos quais haja interesse dos administrados. No caso específico da presente manifestação, as instituições de educação superior ligadas ao sistema federal de ensino, sejam elas de natureza pública ou privada.

Da mesma forma, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública e cujas disposições indiscutivelmente se aplicam aos processos administrativos em curso perante as entidades mencionadas no parágrafo anterior, haja vista o disposto expressamente no parágrafo único do artigo 73 do Decreto nº 5.773/2006, além de reiterar a consagração aos princípios constitucionais acima elencados, traz como princípio fundamental do processo administrativo a publicidade dos atos administrativos, consagrando-o como requisito de validade de tais atos no âmbito dos processos em curso perante a Administração Pública.

Destarte, sob qualquer prisma que seja analisada a prática de realização das chamadas “sessões privativas” ou “sessões fechadas”, a conclusão final é sempre a mesma: este procedimento se encontra eivado de inconstitucionalidade e também de ilegalidade, consoante os fundamentos fáticos e jurídicos alinhados anteriormente.

A flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade do procedimento de realização de “sessões privativas” ou “sessões fechadas” no âmbito dos órgãos ligados ao MEC vem causando toda sorte de empecilhos ao desempenho das instituições privadas de educação superior e graves prejuízos a elas, sendo medida impositiva o correto cumprimento dos dispositivos contidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.784/99, sobretudo no que diz respeito aos princípios fundamentais da publicidade, do devido processo legal e do respeito ao contraditório e ao direito à ampla defesa, com a imediata cessação da prática de realização das referidas espécies de sessões, haja vista os relevantes fundamentos acima.

Portanto, não há dúvidas de que a Lei nº 9.784/99 é aplicável aos processos administrativos em curso no MEC, conforme claramente previsto em seu artigo 1º, que prevê a aplicabilidade na administração pública federal direta e indireta.

Se anteriormente dúvidas eram suscitadas acerca da aplicabilidade ou não da referida lei a tais processos, esta questão, já superada por diversas decisões judiciais que asseguravam a aplicação, tornou-se definitivamente soterrada com a edição do Decreto nº 5.773/2006, cujo art. 10, em seu § 9º, trouxe expressa a determinação neste sentido, *verbis*:

“Art. 10. O funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.

§ 1º São modalidades de atos autorizativos os atos administrativos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações.

.....

§ 9º Todos os processos administrativos previstos neste Decreto observarão o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.”

Evidentemente, não há como adotar entendimento diverso ao da manifesta obrigatoriedade de observância, pelo MEC, dos dispositivos contidos na Lei nº 9.784/99, inclusive quanto aos prazos para a prática dos atos sob sua responsabilidade.

Outro aspecto fundamental decorrente desta conclusão é a inafastável obrigação do administrador público de fundamentar adequadamente seus atos, sob pena de nulidade, conforme já decidido em nossos tribunais, inclusive pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) instância máxima para discussões relativas à aplicação de leis federais:

“EMENTA

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO. INADMISSÃO SEM MOTIVAÇÃO ADEQUADA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. Os princípios do contraditório e da ampla defesa asseguram o uso dos recursos administrativos previstos em lei e nos atos normativos pertinentes.
2. “Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito”, dispõe o art. 56 da Lei nº 9.784/99.
3. O art. 10 da Norma Regimental nº 001/94, da UnB, assegura o recurso à instância superior quando “fundamentado, apontando vício de forma ou levantando questão de interpretação das normas ou da legislação pertinente ao caso” (fls. 177).
4. A decisão administrativa que negou seguimento ao recurso fundamentou-se somente nas hipóteses de vício de forma e fato novo, como se lê às fls. 184-186. Logo, não observou as normas cabíveis, violando direito subjetivo da autora.
5. O recurso administrativo deve ser examinado pela instância competente para julgamento, entretanto sem efeito suspensivo, diante da consumação da exoneração da impetrante e do largo tempo decorrido.
6. Apelação provida.” (TRF da 1ª Região, 2ª Turma Suplementar, Apelação em Mandado de Segurança nº 1998.01.00.048754-1/DF, Rel. Juiz Federal Convocado Flávio Dino de Castro e Costa, DJU Seção 2, 10.03.2005, p. 88).

“EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE.

1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos

de fato e de direito em que está fundado (art.50, I, e § 1º da Lei 9.784/99). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato.

2. No caso, ao fundamentar o indeferimento da autorização para o funcionamento de novos cursos de ensino superior na “evidente desnecessidade do mesmo”, a autoridade impetrada não apresentou exposição detalhada dos fatos concretos e objetivos em que se embasou para chegar a essa conclusão. A explicitação dos motivos era especialmente importante e indispensável em face da existência, no processo, de pareceres das comissões de avaliação designadas pelo próprio Ministério da Educação, favoráveis ao deferimento, além de manifestações no mesmo sentido dos Poderes Executivo e Legislativo do Município sede da instituição de ensino interessada.

3. Segurança parcialmente concedida, para declarar a nulidade do ato administrativo.” (STJ, 1ª Seção, Mandado de Segurança nº 9.944-DF (2004/0122461-0), Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, DJU Seção 1, 13.06.2005, p. 157).

A gestão do MEC encerrada no início de 2011 – pródiga em arbitrariedades e no descumprimento dos mais basilares princípios jurídicos – produziu, ainda, duas outras pérolas de ilegalidade, quais sejam, o desatendimento ao direito de manifestação dos advogados nos processos administrativos e a aplicação de sanções sem previsão legal anterior e sem observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, sob a frágil e infundada roupagem de “medidas cautelares”.

O Estatuto da Advocacia e da OAB, aprovado pela lei nº 8.906/94, assegura ao advogado o acesso às dependências físicas de qualquer órgão judicial ou administrativo onde estejam tramitando processos de seus clientes, bem como a fazer uso da palavra em qualquer sessão, judicial ou administrativa, na qual esteja sendo apreciado processo no qual atue.

Esse direito jamais foi observado pelos órgãos do sistema federal de ensino, o que configura nítida violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, com flagrante cerceamento de exercício do advogado, o que levou à concessão parcial de segurança nos autos do Mandado de Segurança nº 0044194-22.2011.4.01.3400, pela MM 4ª Vara Federal de Brasília/DF, nos seguintes termos:

“Por todo o exposto, CONCEDO PARCIALMENTE A SEGURANÇA para assegurar o direito dos advogados de usar da palavra, pela ordem, nas sessões de julgamento de recurso perante o Conselho Nacional de Educação, nos exatos termos do art. 70, inciso X, da Lei nº 8.906/94.”

Nos últimos tempos, as IES e, sobretudo, as associações que as congregam ou que reúnem as entidades mantenedoras, têm adotado uma postura mais crítica e até mesmo combativa em relação aos atos normativos editados pelo MEC, usualmente dotados de certa carga autoritária.

Ocorre que, com a criação, sem qualquer amparo legal, dos indicadores derivados do Enade, quais sejam, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), o Ministério da Educação adotou a prática rotineira de aplicar medidas cautelares de redução de vagas, de forma arbitrária e sem a observância do devido processo legal.

É flagrante a ilegalidade da adoção dessas medidas cautelares, e não apenas por um motivo único. Como tem sido rotineiro no Ministério da Educação, em gestões recentes marcadas pela adoção de portarias e notas técnicas, como normas legais que se sobrepõem a normas hierarquicamente superiores, inclusive leis, o pecado mais flagrante da adoção das medidas cautelares é a desobediência ao princípio da legalidade.

Essa ilegalidade se mostra gritante no caso das universidades e centros universitários, que gozam da prerrogativa de autonomia, concedida pela Constituição Federal às universidades, e pelo Decreto nº 5.786/2006 aos centros universitários, sendo certo que um dos aspectos dessa prerrogativa é justamente a autonomia para abertura de cursos e ampliação de vagas.

A redução de vagas, nessas hipóteses, traz consigo a utilização de mera norma regulamentadora, ou seja, uma portaria da Seres/MEC, restringindo uma prerrogativa concedida por norma jurídica superior, o que, por si só, demonstra à sobeja a total ilegalidade da redução de vagas nas universidades e centros universitários.

Ainda que assim não fosse, o que se admite para argumentar, outros aspectos, adiante elencados, desnudam de forma ainda mais evidente a absoluta ilegalidade de mais esta arbitrariedade criada pelo Ministério da Educação.

Com efeito, o artigo 46 da LDB é absolutamente claro ao estabelecer, em seu parágrafo 1º, a sistemática a ser adotada a partir da constatação de qualquer deficiência de qualidade nos serviços educacionais prestados, nos seguintes termos:

“Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.”

A norma legal estabelece, portanto, que as penalidades decorrentes de deficiências apuradas no processo de avaliação somente podem ocorrer depois de concedido prazo hábil para saneamento destas, e mediante reavaliação das condições de oferta do curso ou da atuação institucional, conforme o caso.

A posição adotada pelo MEC, com o uso indistinto de medidas cautelares de redução de vagas, além de colidir frontalmente com a referida norma, viola, ainda, o disposto no inciso LIV do já mencionado art. 5º da CF/88, pois joga por terra o princípio consagrado do *due process of law*, o qual determina que o devido processo legal é *conditio sine qua non* para que qualquer pessoa, física ou mesmo jurídica, possa ser privada de sua liberdade ou de seus bens.

Na situação em tela, impõe-se registrar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 (LDB), através do § 1º de seu art. 46, prevê sistemática absolutamente inversa à que o Ministério da Educação pretende adotar para os casos apontados neste tópico.

Com efeito, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, norma de caráter hierarquicamente superior a qualquer portaria ministerial, estabelece que a sistemática a ser adotada em caso de verificação de existência de deficiências nas instituições de ensino superior por ocasião das avaliações é justamente a inversa daquela adotada pelo Ministro da Educação, devendo primeiramente ser dada à instituição a oportunidade de, conhecendo as deficiências apuradas, saná-las e, então, submeter-se a nova avaliação.

Contudo, em mais um de seus atos que desafiam o ordenamento jurídico, preferiu o Ministro da Educação agir no sentido inverso ao estabelecido por uma das principais normas que deve conhecer e seguir, colocando a punição em primeiro lugar, violando não só o princípio constitucional do *due process of law*, como ainda, especificamente, o disposto no § 1º do art. 46 da Lei nº. 9.394/96, que estabelece procedimento específico para saneamento de eventuais deficiências nos serviços educacionais prestados pelas instituições de educação superior.

No caso em comento, o Ministro da Educação, por meio de meras portarias ministeriais, faz tábula rasa da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei de Introdução ao Código Civil, como acima apontado, de forma a tornar absolutamente ilegal a sua conduta.

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos acima apontados, saltam aos olhos as múltiplas ilegalidades contidas na conduta do Ministério da Educação, que, através de atos da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, vem diuturnamente violando frontalmente os incisos XXXVI e LIV do art. 5º da Carta Magna/88, o § 1º do art. 46 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

No entanto, não cessa nesse ponto a ilegalidade da imposição das medidas cautelares de redução de vagas manejadas pela Seres/MEC, pois também viola princípio básico do direito sancionatório, segundo o qual não há que se falar em sanção sem prévia e expressa previsão legal.

Vale dizer, a aplicação de qualquer sanção está condicionada à sua prévia e expressa previsão legal, não podendo a Administração Pública, a seu talante, criar sanções para atender aos próprios anseios arbitrários.

No caso em comento, é impositivo registrar que inexistente, no ordenamento jurídico pátrio, a previsão da sanção de redução proporcional de vagas em cursos superiores para hipóteses de deficiência apuradas no processo de avaliação.

A Lei do Sinaes – Lei nº 10.861/2004, ao tratar da obtenção de resultados insatisfatórios no processo avaliativo, prevê, em seu artigo 10, a celebração de protocolo de compromisso, cujo descumprimento poderá ensejar aplicação de sanções, nos seguintes termos:

“Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

(...)

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.”

É certo, ainda, que tais penalidades somente podem ser aplicadas depois de observado o devido processo legal, como estabelece o § 3º do referido dispositivo legal, *verbis*:

“§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.”

Nessa mesma esteira, o Decreto nº 5.773/2006 é muito claro ao prever as sanções aplicáveis nas situações de descumprimento dos protocolos de compromisso celebrados para saneamento de deficiências verificadas no processo de avaliação, conforme expressamente contido em seu artigo 63, *verbis*:

“Art. 63. O descumprimento do protocolo de compromisso enseja a instauração de processo administrativo para aplicação das seguintes penalidades previstas no art. 10, § 2º, da Lei nº 10.861, de 2004:

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; e

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior.”

Além disso, o § 2º do artigo 61 do mesmo diploma legal contempla a possibilidade de, na vigência do referido protocolo de compromisso, ser aplicada medida cautelar de suspensão preventiva de ingresso de novos alunos em cursos e instituições, nos seguintes termos:

“§ 2º Na vigência de protocolo de compromisso, poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, § 3º, motivadamente, desde que, no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos.”

A Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em dezembro de 2010, praticamente repete a disposição contida no mencionado Decreto nº 5.773/2006, ao dispor, em seu artigo 36, § 4º, acerca da possibilidade de aplicação de medida cautelar de suspensão do ingresso de novos alunos, condicionando esta medida à vigência do protocolo de compromisso, nos seguintes termos:

“Art. 36. Na hipótese de CC ou CI insatisfatório, exaurido o recurso cabível, em até 30 (trinta) dias da notificação deverá ser apresentado à Secretaria competente protocolo de compromisso, aprovado pela CPA da instituição, cuja execução deverá ter início imediatamente.

.....

§ 4º Na vigência de protocolo de compromisso poderá ser suspensa, cautelarmente, a admissão de novos alunos, dependendo da gravidade das deficiências, nos termos do art. 61, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, a fim de evitar prejuízo aos alunos.”

Podemos verificar que o Decreto nº 5.773/2006, assim como a Portaria Normativa nº 40/2007, são muito claros ao estabelecer a vigência de protocolo de compromisso como requisito inafastável para a aplicação das medidas cautelares de suspensão do ingresso de novos alunos.

Vale dizer, inexistindo protocolo de compromisso em vigor, não há que se falar em aplicação de medida cautelar, simplesmente pela inexistência de previsão legal a amparar a adoção dessa medida de exceção, impondo-se, destarte, a observância do princípio constitucional da legalidade.

Outro absurdo nessa conduta é a adoção dos indicadores (CPC e IGC) como conceitos definitivos na avaliação dos cursos e das instituições de educação superior, pois a sua obtenção em grau insatisfatório já enseja o sancionamento, independentemente dos conceitos avaliativos obtidos (CC e CI), o que é contrário ao espírito da Lei nº 10.861/2004.

Absolutamente ilegal, portanto, a imposição de medida cautelar de redução proporcional de vagas na forma como vem sendo adotada pela SERES/MEC, seja pela inexistência de previsão legal expressa dessa modalidade de sanção, seja pela sua aplicação antes de iniciada a vigência de protocolo de compromisso, o que está em flagrante desacordo com o texto da Constituição Federal (artigo 5º, incisos XXXVI e LIV), da LDB (artigo 46, § 1º), do Decreto nº 5.773/2006 (artigos 61, § 2º, e 63) e, ainda, da Portaria Normativa nº 40/2007 (artigo 36, § 4º).

Além disso, no caso das reduções de vagas dos cursos ofertados pelas instituições que gozam de autonomia para abertura de cursos e ampliação de vagas, como as universidades e os centros universitários, a adoção dessas medidas cautelares se mostra ainda mais absurda, pois pressupõe a vulneração do princípio da autonomia universitária, como já exposto anteriormente.

Felizmente, as instituições vêm, progressiva, embora lentamente, deixando de lado sua passividade histórica e levando à apreciação do Poder Judiciário as rotineiras arbitrariedades do Ministério da Educação, sendo corriqueira a obtenção de decisões que restabelecem os trilhos da legalidade, como demonstram os arestos adiante trazidos ao conhecimento:

“EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIAS DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO. AMPLA DEFESA.

1. A instituição de ensino ostenta o direito à concessão de prazo para sanar as irregularidades verificadas pelo MEC, por meio de Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, incumbida da análise das condições do ensino, antes de serem suspensos os cursos avaliados (art. 46, § 1º, da Lei n.º 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)
2. A inversão dessas etapas; a saber, primeiro a suspensão do reconhecimento do curso e depois o deferimento de prazo para suprir as deficiências, afronta a cláusula pétrea do devido processo legal aplicável a todo e qualquer procedimento administrativo.
3. Mandado de segurança impetrado contra ato do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação, consubstanciado na edição da Portaria n.º 658, de 15.03.2006, que determinou a desativação dos cursos oferecidos e o descredenciamento da Faculdade Piratinga, mantida pela impetrante, sob o argumento de que o processo administrativo que ensejou a publicação da portaria atacada não observou o princípio básico do devido processo legal e da ampla defesa, pois, não lhe foi dada a oportunidade para sanar as irregularidades apontadas.
4. Informações prestadas pela autoridade coatora no sentido de que a instituição, ciente das deficiências de cada um de seus cursos, não produziu os melhoramentos necessários, aduzindo que a cientificação do ato deu-se em cumprimento ao devido processo legal garantida a ampla defesa da impetrante.
5. Atuação prévia do Ministério da Educação instado a agir por força de denúncia do corpo discente constatando irregularidades inviabilizadoras das atividades acadêmicas.
6. *In casu*, consta pedido da Presidente da entidade impetrante (fl. 222), para que lhe fosse enviado o relatório da Comissão nomeada pelo Diretor do Departamento de Supervisão do Ensino Superior para apuração das irregularidades para que tivesse ciência do mesmo, sendo certo, ainda, que referido relatório lhe foi encaminhado (fls. 167/169) e somente após transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias de referida notificação, é que foi recomendado o descredenciamento da instituição pela Informação n.º 13/2006, que culminou na edição da Portaria n.º 658/2006, o que afasta a alegação de afronta ao devido processo legal
7. A sindicância dos atos de ofício das entidades administrativas pelo Poder Judiciário deve ater-se ao cumprimento do *due process of law*, sem invasão do mérito administrativo, salvo se infringidas sanções que escapem à razoabilidade e, a fortiori, à legalidade, o que inócorre no caso *sub judice*.
8. Segurança denegada.” (STJ, Mandado de Segurança nº 12.040-DF (2006/0149014-9), 1ª Seção, Rel. Ministro Luiz Fux, DJU Seção 1, 1.10.2007, p. 199).

“EMENTA

ENSINO SUPERIOR. REDUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

Considerando-se que a agravante possuía regular autorização para o oferecimento de 400 vagas (200 por semestre), conforme Resolução nº 3.202/03, e ainda, parecer favorável do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP dentro do procedimento de reconhecimento do curso, ofende o princípio do contraditório e da ampla defesa a tomada de decisão unilateral, sem que tenha sido possibilitado à agravante defender-se das conclusões da Secretaria de Educação Superior, que entendeu por reduzir para 200, o número de vagas do curso, em total contrariedade ao relatório de fiscalização oficial do INEP.” (TRF da 4ª Região, Agravo de Instrumento nº 2009.04.00.037069-4/RS, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria, Diário Eletrônico TRF 4ª Região, 14.04.2010, p. 463).

“EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INSTITUIÇÃO DE ENSINO. EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA. DESCRENCIAMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO.

ILEGALIDADE.

1. O processo administrativo deve se pautar, dentre outros, nos princípios da ampla defesa e do contraditório, sob pena de ofensa ao texto constitucional (art. 5º, inc. LV).
2. É ilegal o drástico ato de descredenciamento da instituição de ensino sem conceder a oportunidade de ampla defesa e contraditório.
3. Segurança concedida.” (TJDFT, Acórdão nº 525845 (2010.00.2.020295-4), Rel. Des. Mario-Zam Belmiro, e-DJ TJDFT, 23.08.2011, p. 38).

“DECISÃO

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, em medida cautelar, indeferiu liminar para suspender os efeitos do Despacho do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação - SERES/MEC, de 01/06/2011, que determinou, cautelarmente, a redução das vagas para ingresso de alunos no curso de graduação em Direito da instituição de ensino superior, ora agravante.

Alegou, em suma, que: (1) o seu curso de graduação em Direito foi autorizado em 2000 e reconhecido pelo MEC em 2007, sendo que o procedimento de renovação de reconhecimento de curso, solicitada em 06/07/2009, ainda está pendente, no aguardo de visita in loco de comissão de especialistas, após ter apresentado proposta de melhorias; (2) a medida cautelar administrativa que, com fulcro no artigo 45 da Lei 9.784/99, impôs a redução das vagas é ilegal, pois considerou, isoladamente, resultado do Conceito Preliminar de Curso - CPC, divulgado no final de 2010, com base no ENADE de 2009, que é indicador estatístico simplificado e está defasado, não servindo como parâmetro para caracterizar o “risco de dano iminente”, invocado pela autoridade administrativa para dispensar a prévia oitiva da parte interessada; (3) a visita in loco é imprescindível e obrigatória para a avaliação dos cursos de graduação, nos termos do artigo 4º, § 1º, da Lei 10.861/04 - Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, sendo que estava agendada para o dia 15/06/2011 e foi desmarcada, por questões orçamentárias do Governo Federal; (4) o deferimento da liminar pleiteada, ao contrário do que afirmou a decisão agravada, não implica prejuízo aos alunos matriculados neste semestre, pois, caso revertido o provimento, não devem ser desconstituídas as situações consolidadas pelo decurso do tempo, em face da teoria do fato consumado, conforme jurisprudência do STJ e desta Corte; (5) o argumento da negativa de liminar fundado na possibilidade de que eventuais danos patrimoniais à agravante sejam resolvidos por perdas e danos afronta o princípio da efetividade do processo, nos termos do artigo 461, § 1º, do CPC; e, por fim, (6) deve ser “confirmado o total de 290 vagas para matrícula dos estudantes que estão se apresentando ao processo seletivo como os de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de seus cursos; (ii) que o Conceito Preliminar de Curso - CPC inferior a tres (03) pode comprometer de maneira irreversível a formação dos estudantes, e que o prejuízo que se apresenta é irreparável no futuro, tendo em vista que estes cursos correm o risco, na sequência lógica do processo de regulação, de, não apresentando melhora por meio de um CC satisfatório ou no saneamento de deficiências em eventual protocolo de compromisso, ter sua oferta encerrada; (iii) haver, portanto, possibilidade ou fundado receio da ocorrência de lesão irreparável ou de difícil reparação ao direito da coletividade representada pelos alunos e possíveis ingressantes nos cursos; em atenção aos referenciais substantivos de qualidade expressos na legislação e nos instrumentos de avaliação da educação superior, com fundamento expresso nos arts. 206, VII, 209, II, 211, § 1º, e 214, III da Constituição Federal, no art. 46 da LDB, nos arts. 2º, I, VI e XIII, e 45 da Lei nº 9.784/1999, no Decreto 7.480/2011 e nos arts. 35-C a 38, 43 e 69-B da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, determina que: I - Sejam, cautelarmente, reduzidas as vagas para ingresso de novos alunos nos cursos de graduação em Direito - bacharelado relacionados em anexo, obedecendo percentual de redução de vagas inversamente proporcional ao CPC contínuo, ou seja, expresso entre 0 e 1,94, em frações de centésimos.

II - A redução prevista no item I refere-se ao total de vagas anuais oferecidas em processo seletivo, ingresso de portadores de diploma, transferência ou quaisquer outras formas de inserção de alunos nos cursos de Direito, devendo esta redução ser considerada nos editais de ingresso para o presente ano letivo, inclusive.

III - A medida cautelar referida no item I vigore até decisão da Secretaria, a ser exarada com base na divulgação de CC, oportunidade em que a medida poderá ser reconsiderada em caso de CC satisfatório em todas as dimensões e a proporção do resultado obtido nas dimensões do CC. No caso de CC insatisfatório, a medida cautelar terá vigência até o ato de renovação de reconhecimento, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Portaria Normativa 40/2007 e sem prejuízo de nova redução de vagas, nos termos do § 4º do mesmo artigo. Qualquer resultado satisfatório no CPC referente ao ciclo 2010-2012 restitui as vagas da instituição em sua totalidade.

IV - Seja feita atualização de vagas no cadastro e-MEC, conforme relação em anexo;

V - Que as IES que ainda não o fizeram, protocolem pedido de renovação de reconhecimento de seu(s) curso(s) de direito referido(s) na tabela em anexa, no prazo de 30 (trinta) dias e na forma dos arts. 35-C e 69-B da Portaria Normativa MEC nº 40/2007;

VI - Sejam as instituições de ensino superior referidas no item I e relacionadas em anexo notificadas para apresentação de recurso, no prazo de trinta (30) dias contados da publicação deste despacho.

Segundo o anexo com a relação de cursos e o limite de vagas durante a vigência da medida cautelar administrativa, a agravante terá de restringir o número de vagas a 232 (f. 73), do total de 290 vagas disponibilizadas para matrícula na instituição de ensino superior neste segundo semestre (f. 12).

A Nota Técnica nº 13/2011-COREG/DESUP/SERES/MEC, de 1º/06/2011, explicita que se trata de 'redução de vagas dos cursos de bacharelado em Direito (...), que obtiveram resultado insatisfatório no Conceito Preliminar de Curso (CPC 2009), calculado a partir do Exame Nacional de Desempenho do Estudante - ENADE 2009, dentre os 1.098 (...) cursos cadastrados no sistema e-MEC, correspondentes a 215.114 (...) vagas totais anuais em oferta' (f. 129).

A autoridade administrativa justificou a necessidade de aplicação de medida cautelar de redução de vagas para os cursos com resultados insatisfatórios, ou seja, que apresentaram o índice de qualidade CPC - "Conceito Preliminar de Curso" inferior a 3 no Exame Nacional de Desempenho do Estudante - ENADE 2009 e que, em razão disso, tenham que passar por procedimento regular para renovação de reconhecimento de curso, conforme artigo 35-C da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, sob o fundamento de que 'o fraco desempenho em muitas instituições está diretamente associado à grande quantidade de vagas ofertadas, não sendo suficiente a apresentação de plano de melhorias acadêmicas para preservar o interesse público primário de garantia da qualidade, tornando-se necessária a aplicação de medidas preventivas ao ingresso de novos alunos aos cursos com baixo desempenho acadêmico' (f. 130/1). As premissas utilizadas são duas: 'proteger novos alunos ingressantes nessas instituições de serem educados em cursos com baixo desempenho acadêmico, preservando a qualidade média da educação em Direito' e 'permitir às instituições ofertantes desses cursos um completo replanejamento de ações, aprimoramento da infraestrutura, capacitação docente, com grande esforço dedicado a um menor grupo de alunos' (f. 131).

Conforme relatou a agravante, a renovação de reconhecimento de seu curso de Direito foi solicitada ao MEC em 06/07/2009, tendo apresentado plano de melhorias acadêmicas (f. 75/6) e estando no aguardo da visita de comissão de especialistas para a avaliação "in loco" de que trata o § 2º do artigo 3º e o § 1º do artigo 4º da Lei 10.861/04, que estava, inicialmente, agendada para o período de 15/06/2011 a 18/06/2011, mas foi cancelada 'devido ao Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011, que limita o empenho com despesas de diárias e passagens' (f. 78).

A resolução, de 25/03/2011, que estabeleceu as normas e procedimentos para o processo seletivo para ingresso nos cursos da agravante no segundo semestre de 2011, previu novas vagas para o curso de Direito, com previsão de prova agendada para 13/06/2011 a 09/07/2011 e prova tradicional para 10/07/2011 (f. 82/7).

Em 29/06/2011, agravante interpôs recurso contra a medida cautelar administrativa (f. 89/103).

De início, a liminar foi indeferida por não haver nos autos 'elementos suficientes para suspender o ato, mormente diante da ausência da Nota Técnica nº 13/2011 - COREG/DESUP/SERES/MEC,' e em razão de que 'o pleito de atribuição de efeito suspensivo ao recurso administrativo interposto pela requerente não possui supedâneo legal, a teor do art. 61 da Lei nº 9.784/99 c/c o art. 40 do Decreto nº 5.773/2006' (f. 108/10).

Após a juntada da Nota Técnica nº 13/2011-COREG/DESUP/SERES/MEC (f. 129/34), a questão foi reapreciada e houve novo indeferimento de liminar, entendendo o Juízo a quo ser 'essencial a oitiva da parte requerida, quanto à tramitação do pedido de renovação do credenciamento do curso de Direito mantido pela requerente e os resultados das avaliações do Sinaes sobre tal curso' (f. 138v.), além de que 'os eventuais candidatos alegadamente preteridos, no atual processo seletivo, ante a não concessão da tutela de urgência, suportarão dissabores menores, comparativamente à situação decorrente de matrículas realizadas com fundamento em decisão judicial precária, passível de reversão posterior' (f. 138v./139), pois 'realizada a matrícula e iniciado o curso, a situação se consolidará para esse semestre, mas não impedirá a ampla discussão da validade do ingresso do corpo discente excedente ao número autorizado pelo Ministério da Educação', destacando que os candidatos 'como afirma a requerente, estão cientes da limitação imposta pelo MEC' e 'eventual dano patrimonial ocasionado à requerente, aferível a partir do reconhecimento, ao final, da ilegalidade do ato impugnado, poderá ser resolvido em perdas e danos' (f. 139).

A medida cautelar administrativa está prevista no artigo 45 da Lei 9.784/99 ('Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.').

A Lei 10.861/04, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, estabeleceu: '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;

(...)

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Art. 3º (...)

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 4º 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.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

§ 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

(...)

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

(...)

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.

§ 4º Da decisão referida no § 2º deste artigo caberá recurso dirigido ao Ministro de Estado da Educação.

§ 5º O prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos será definido em ato próprio do órgão do Ministério da Educação referido no § 3º deste artigo.

(...)

Após, a Portaria Normativa nº 40, de 12/12/2007, instituiu o e-MEC e consolidou disposições sobre indicadores de qualidade, dentre outras providências:

Art. 33-A As avaliações do ciclo avaliativo serão orientadas por indicadores de qualidade e gerarão conceitos de avaliação de instituições e cursos superiores, expedidos periodicamente pelo INEP, em cumprimento à Lei nº 10.861, de 2004, na forma desta Portaria Normativa.

§ 1º Os conceitos de avaliação serão expressos numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória.

§ 2º Os indicadores de qualidade serão expressos numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória e, no caso de instituições também serão apresentados em escala contínua.

Art. 33-B São indicadores de qualidade, calculados pelo INEP, com base nos resultados do ENADE e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria, aprovada pela CONAES, atendidos os parâmetros da Lei nº 10.861, de 2004:

I - de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008;

II - de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008;

III - de desempenho de estudantes: o conceito obtido a partir dos resultados do ENADE;

§ 1º O CPC será calculado no ano seguinte ao da realização do ENADE de cada área, observado o art. 33-E, com base na avaliação de desempenho de estudantes, corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e demais insumos, conforme orientação técnica aprovada pela CONAES.

§ 2º O IGC será calculado anualmente, considerando:

I - a média dos últimos CPCs disponíveis dos cursos avaliados da instituição no ano do cálculo e nos dois anteriores, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados;

II - a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes;

III - a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação stricto sensu, excluindo as informações do inciso II para as instituições que não oferecerem pós-graduação stricto sensu.

§ 3º O ENADE será realizado todos os anos, aplicando-se aos estudantes de cada área por triênios, conforme descrito no art. 33-E.

§ 4º Nos anos em que o IGC da instituição não incorporar CPC de cursos novos, será informada a referência do último IGC atualizado.

§ 5º O IGC será calculado e divulgado na forma desta Portaria Normativa, independentemente do número de cursos avaliados.

§ 6º O CPC dos cursos com oferta nas modalidades presencial e a distância será divulgado de maneira unificada, considerando a soma dos estudantes das duas modalidades e seus respectivos resultados.

§ 7º Nas hipóteses de unificação de mantidas, transferência de mantença ou outras ocorrências que possam interferir no cálculo do IGC, serão considerados, para efeito de cálculo, os cursos que integrem a instituição até a data de referência, considerada essa como o prazo final de inscrição de alunos no ENADE.

Art. 33-C São conceitos de avaliação, os resultados após avaliação in loco realizada por Comissão de Avaliação do INEP:

I - de curso: o Conceito de Curso (CC), consideradas, em especial, as condições relativas ao perfil do corpo docente, à organização didático-pedagógica e às instalações físicas;

II - de instituição, o Conceito de Instituição (CI), consideradas as dimensões analisadas na avaliação institucional externa.

Parágrafo único. As Comissões de Avaliação utilizarão o CPC e o IGC como referenciais orientadores das avaliações in loco de cursos e instituições, juntamente com os instrumentos referidos no art. 17-J e demais elementos do processo.

(...)

Art. 35-A Em cada ciclo avaliativo, por deliberação da CONAES, homologada pelo Ministro da Educação, poderá ser prorrogada a validade dos atos de recredenciamento de instituição, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso em vigor, desde que observados os seguintes requisitos, cumulativamente:

I - indicador satisfatório; no caso de cursos, o CPC, e de instituição, os IGCs dos três anos que integram o ciclo;

II - ato autorizativo válido;

III - inexistência de medida de supervisão em vigor.

§ 1º A CONAES poderá, ouvido o INEP, definir critérios de seleção de grupos de cursos ou instituições para submeterem-se a renovação do ato autorizativo naquele ciclo, que se acrescerão às hipóteses de renovação obrigatória referidas nos arts. 35-B e 35-C.

§ 2º Na hipótese de IGC insatisfatório em qualquer ano do ciclo, fica sem efeito a prorrogação referida no caput, devendo ser protocolado pedido de recredenciamento, na forma do art. 35-C.

Art. 35-B Os cursos sem CPC deverão requerer renovação de reconhecimento, no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação dos indicadores das grandes áreas correlatas do ENADE, conforme art. 33-E.

§ 1º Os cursos com CPC igual a 3 (três) ou 4 (quatro) poderão requerer avaliação in loco, protocolando pedido de renovação de reconhecimento no prazo do caput, acompanhado da taxa respectiva, de que resultará atribuição de CC, maior ou menor que o CPC, cabendo impugnação à CTAA, na forma do art. 17.

§ 2º Os cursos referidos no § 1º que venham a obter CC insatisfatório submetem-se ao disposto nos arts. 36 e 37.

Art. 35-C Os cursos com CPC insatisfatório e as instituições com IGC insatisfatório em qualquer dos anos do ciclo deverão requerer renovação de reconhecimento ou recredenciamento, respectivamente, no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação do indicador, na forma do art. 34, instruído com os seguintes documentos:

I - plano de melhorias acadêmicas, contendo justificativa sobre eventuais deficiências que tenham dado causa ao indicador insatisfatório, bem como medidas capazes de produzir melhora efetiva do curso ou instituição, em prazo não superior a um ano, aprovado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) da instituição, prevista no art. 11 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004;

II - comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco, ressalvadas as hipóteses legais de isenção.

§ 1º Não recolhida a taxa de avaliação in loco ou não preenchido o formulário eletrônico de avaliação no prazo regulamentar, o CC ou CI reproduzirá o valor do CPC ou IGC insatisfatório, respectivamente, adotando-se o procedimento descrito no art. 34, § 9º.

§ 2º Realizada avaliação in loco, será expedido o CC ou CI, informado à instituição por meio do sistema eletrônico, com a possibilidade de impugnação, na forma do art. 16.

Art. 36. Na hipótese de CC ou CI insatisfatório, exaurido o recurso cabível, em até 30 (trinta) dias da notificação deverá ser apresentado à Secretaria competente protocolo de compromisso, aprovado pela CPA da instituição, cuja execução deverá ter início imediatamente.(NR)

§ 1º A Secretaria competente poderá se manifestar sobre o protocolo de compromisso e validar seu prazo e condições ou determinar alterações, considerando o relatório da Comissão de Avaliação ou outros elementos de instrução relevantes. (NR)

§ 2º Não havendo manifestação da Secretaria, presumem-se aceitas as condições fixadas no protocolo de compromisso, cujo resultado será verificado na reavaliação in loco prevista no art. 37.(NR)

§ 3º A celebração do protocolo de compromisso suspende o processo de recredenciamento ou de renovação de reconhecimento em tramitação. (NR)

§ 4º Na vigência de protocolo de compromisso poderá ser suspensa, cautelarmente, a admissão de novos alunos, dependendo da gravidade das deficiências, nos termos do no art. 61, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, a fim de evitar prejuízo aos alunos.

§ 5º [revogado]

§ 6º Na hipótese da medida cautelar, caberá recurso, sem efeito suspensivo, à CES/CNE, em instância única e irrecorrível, no prazo de 30 dias.

§ 7º O recurso será recebido pela Secretaria competente, que, em vista das razões apresentadas, poderá reconsiderar a decisão, no todo ou em parte.´

A Portaria Normativa nº 4, de 05/08/2008, regulamentou ´a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores – CPC, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007´:

´Art. 3º Os cursos que tenham obtido conceito preliminar insatisfatório deverão obrigatoriamente submeter-se a avaliação in loco, nos processos de renovação de reconhecimento respectivos.

§ 1º Considera-se insatisfatório o conceito preliminar inferior a 3 (três).

§ 2º Os requerimentos de avaliação in loco nos processos de renovação de reconhecimento de cursos deverão observar os seguintes requisitos procedimentais, no prazo de 30 (trinta) dias:

I. para os processos em tramitação no sistema Sapiens:

- a) protocolo do pedido no sistema e-MEC, com o recolhimento da taxa de avaliação respectiva, exceto nas hipóteses legais de isenção, arquivando-se o processo Sapiens correspondente;
- b) apresentação de relatório de auto-avaliação, considerando o conceito preliminar insatisfatório e
- c) indicação de medidas concretas capazes de produzir melhoria efetiva do curso, em prazo não superior a um ano;

II. para os processos em tramitação no sistema e-MEC:

- a) apresentação de relatório de auto-avaliação, considerando o conceito preliminar insatisfatório e
- b) indicação de medidas concretas capazes de produzir melhoria efetiva do curso em prazo não superior um ano.

§ 3º Os processos instruídos na forma do § 2º serão analisados pela Secretaria competente e encaminhados ao Inep, para avaliação in loco, a qual poderá confirmar o conceito preliminar ou modificá-lo, para mais ou para menos.

§ 4º Concluída a fase de avaliação pelo Inep, o processo será encaminhado à Secretaria, para eventual apreensão de protocolo de compromisso e seguimento do processo.

§ 5º O curso com conceito insatisfatório que não instruir a avaliação in loco nos termos deste artigo será considerado em situação irregular, conforme o art. 11, § 3º do Decreto 5.773, de 2006.´

Como se observa, a visita “in loco” por comissões de especialistas é indispensável para a avaliação dos cursos de graduação, ressalvadas as exceções expressamente previstas na lei e seus regulamentos, integrando tanto o Conceito de Avaliação Institucional - CI como o Conceito de Avaliação de Curso - CC, como esclareceu o próprio Diretor de Regulação e Supervisão da Educação Superior, na Nota Técnica nº 13/2011-COREG/DESUP/SERES/MEC (f. 129/30). O Conceito Preliminar de Curso - CPC compõe a segunda dimensão avaliatória, juntamente com Conceito de Avaliação de Curso - CC. No caso da renovação de reconhecimento de curso da agravante, a avaliação “in loco”, com período previsto de 15/06/2011 a 18/06/2011, foi cancelada unilateralmente, por problemas de verbas administrativas, como demonstra o comunicado de cancelamento da visita da comissão de avaliação (f. 78).

Nada obstante a autoridade tenha fundamentado a limitação das vagas no poder geral de cautela do artigo 45 da Lei 9.784/99, o certo é que, além de não estar prevista a medida restritiva nas normas específicas que regulam a matéria, as quais dispõem apenas sobre a suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação (artigo 10, § 2º, I, Lei 10.861/04) e a suspensão cautelar da admissão de novos alunos na vigência de protocolo de compromisso (artigo 36, § 4º, Portaria Normativa nº 40/2007), que supõem resultados insatisfatórios após, inclusive, a avaliação externa “in loco”.

Há patente inversão da ordem, pois aplicada uma medida qualificada como punitiva antes mesmo da avaliação pertinente. E mais, ao menos no caso da agravante, como paliativo para omissão do próprio MEC, que cancelou à undécima hora a visita “in loco”. Embora fundamentada em Parecer Técnico, é clara a substituição do procedimento regular e necessário pela providência simplificadora.

Portanto, verifica-se a presença do “fumus boni iuris”, havendo, também o “periculum in mora”, pois já realizado o processo seletivo, estando em via de se iniciar o segundo semestre letivo do ano.

Por fim, os alunos que ingressarem na instituição de ensino superior por força de decisão liminar terão a possibilidade de transferir-se para outra faculdade, sem prejuízo do semestre cursado, acaso julgada improcedente a medida cautelar e a suspensão do novo processo seletivo, no próximo semestre, não bastar à redução total das vagas ao limite imposto pelo MEC, mesmo se consideradas as futuras colocações de grau dos alunos eventualmente aprovados no último semestre do curso.

Não me foge, todavia, que o processo seletivo da agravante - e consequentemente, também as matrículas - foi realizado depois da publicação do ato inquinado como ilegal. Ou seja, já com plena ciência da restrição. E não penso que se possa, de antemão, invocar situação consolidada ou fato consumado como argumento para o cabimento da medida. Se a situação for esta, o caso então seria de negativa da medida, porquanto não se admite medidas satisfativas a não ser excepcionalmente.

Caberá, portanto, cientificar a todos os alunos que se matricularam em vagas excedentes às autorizadas pelo ato ora analisado quanto à precariedade da matrícula, inclusive para que não venham a ser prejudicados, sem ciência, por eventual resultado da ação adverso à pretensão da instituição.

Ante o exposto, presentes os requisitos legais, concedo a antecipação dos efeitos da tutela recursal para o fim de restabelecer as vagas originalmente autorizadas à agravante, havendo, no entanto, que comprovar perante o Juízo a quo a cientificação dos alunos que se matricularem nas vagas excedentes, nos termos supracitados.”

(TRF da 3ª Região, Agravo de Instrumento nº 0021525-33.2011.4.03.0000/SP, Relator Juiz Federal Convocado Cláudio Santos, Diário Eletrônico TRF 3ª Região, 04.08.2011, pág. 159).

Resultado disto é que, nos últimos tempos, diversos atos do MEC vêm tendo a sua eficácia suspensa pelo Poder Judiciário, demonstrando, dessa forma, que não se está tolerando a mudança das regras no curso dos acontecimentos e, muito menos, a desconsideração dos princípios constitucionais e legais pertinentes.

Importante registrar, neste tópico, a adoção de uma postura menos passiva e cada vez mais ativa na defesa dos seus interesses, adotada não só pelas IES (estas ainda tímidas), mas sobretudo pelas entidades e associações que as congregam, bem como às suas mantenedoras e aos demais componentes do processo global que envolve o funcionamento da educação superior no Brasil.

Podemos observar, portanto, que inexistente qualquer tipo de contradição entre a Lei do Sinaes (Lei nº 10.861/2004) e a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), porquanto é evidente a preocupação do sistema de avaliação da educação superior com o respeito às instituições e com a garantia aos princípios legais pertinentes.

Surge evidenciada, desse modo, a premissa de que o grande problema na seara da legalidade é justamente a postura indevida do Ministério da Educação, que insiste em desenvolver atividade legislativa por meio de portarias e notas técnicas, desvirtuando os princípios legais maiores e fazendo as crenças pessoais de seus gestores sobrepujarem os comandos legais vigentes.

Com efeito, a plena aplicação da Lei do Sinaes, como bem redigida e concebida, não traz qualquer vulneração aos princípios constitucionais e do processo administrativo, porquanto preconiza justamente a observância do devido processo legal, com o respeito à legalidade, ao contraditório e à ampla defesa.

Infelizmente, como temos podido observar diuturnamente, esse mesmo respeito aos princípios maiores não tem orientado a condução das atividades do Ministério da Educação nos processos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior.

Conclusões

A partir do conhecimento, ainda que superficial, do conteúdo da Lei do Sinaes e de seu cotejo com os princípios constitucionais e o regramento traçado na Lei do Processo Administrativo, podemos concluir, sem medo de laborar em equívoco, que não há conflito entre as normas legais em tela, até porque, repita-se, as duas normas legais estão adequadas aos princípios constitucionais pertinentes.

Embora essa constatação seja um sinal inequivocamente positivo, a verificação de que, na aplicação cotidiana dos procedimentos inerentes ao processo avaliativo, existe um contumaz desrespeito aos princípios estabelecidos pela Lei do Processo Administrativo traz uma preocupação para todos os envolvidos no sistema, qual seja, o evidente desapego dos agentes públicos responsáveis pela condução do processo aos princípios legais pertinentes.

A leitura dessas linhas permitiu verificar que, se a Lei do Sinaes está em harmonia com a Lei do Processo Administrativo, o mesmo não podemos dizer das normas infralegais com as quais o Ministério da Educação atormenta a vida das instituições de ensino superior, porquanto suas portarias e notas técnicas, aplicadas pelo Ministério com força de lei, violam, rotineiramente, princípios constitucionais e do processo administrativo.

Evidente, portanto, que o descumprimento dos princípios que orientam o processo administrativo decorrem, essencialmente, da inobservância da regra fundamental da legalidade na condução das atividades inerentes ao processo de avaliação e seus consectários pelos agentes públicos do Ministério da Educação, seja na área da regulamentação das atividades avaliativas, seja na utilização de seus resultados para efeito de regulação e sanção.

Recomendações

A partir da constatação da adequação da Lei do Sinaes aos princípios constitucionais pertinentes e à Lei do Processo Administrativo, bem como pela identificação dos pontos de sua aplicação nos quais esses princípios maiores são ignorados e pisoteados, qual seja, na regulamentação infralegal e na condução do processo de avaliação e seus consectários, podemos formular algumas sugestões aos agentes envolvidos no processo, sobretudo ABMES e Ministério da Educação, como forma de buscar a retomada das sendas da legalidade.

Por uma questão essencialmente metodológica, as recomendações serão apresentadas de forma separada, conforme sejam destinadas às instituições de educação superior, por meio da ABMES, ou então destinadas ao Ministério da Educação.

À ABMES

- Estimular que seus associados promovam a contínua qualificação de seus gestores no campo da legislação educacional e normas correlatas, inclusive as normas de processo administrativo.
- Estabelecer diálogo próximo com as entidades legalmente constituídas para zelar pela aplicação e cumprimento das normas legais vigentes, apresentando-lhes dados concretos e condições para atuação na fiscalização do cumprimento das leis e das normas de conduta dos agentes públicos.
- Uniformizar o discurso acerca dos pontos inadequados do processo de avaliação e seus efeitos, sobretudo no que concerne às questões inerentes aos princípios legais rotineiros.

ramente vulnerados pela conduta dos agentes públicos, de modo a proporcionar ações coerentes e uniformes no trato desses problemas.

- Manter postura ativa na defesa do interesse de seus associados, especialmente nas situações em que a conduta dos agentes públicos viole princípios constitucionais e legais na condução das atividades ligadas ao processo de avaliação, regulação e supervisão.

Ao Ministério da Educação

- Promover a efetiva qualificação dos agentes públicos no campo da legislação educacional e normas correlatas, sobretudo em relação aos princípios constitucionais e às normas de processo administrativo.
- Orientar os agentes públicos acerca da necessidade de observância dos princípios constitucionais e legais vigentes, especialmente no que diz respeito às consequências do descumprimento dos deveres funcionais e dos preceitos legais.
- Adequar os procedimentos relativos aos processos de avaliação, regulação e supervisão aos preceitos contidos na Lei do Sinaes e na Lei do Processo Administrativo.



ESTUDOS 40

O REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA ATUAL DE AVALIAÇÃO E SUPERVISÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

***JOSÉ ROBERTO COVAC⁴
DANIEL CAVALCANTE SILVA⁵***

Introdução

O presente estudo visa fazer uma análise sistemática do recente cenário da avaliação e regulação da educação superior, apresentando os fundamentos inicialmente entabulados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e as contraposições da recente política de avaliação e regulação adotada pelo Ministério da Educação (MEC).

É importante frisar que o cenário apresentado nesta análise leva em consideração os aspectos estabelecidos por ocasião da sistemática adotada pela conjuntura política anterior do Ministério da Educação, conduzida pelo então Ministro Fernando Haddad. O atual Ministro da Educação, aparentemente, demonstra outro tipo de orientação política para educação superior.

Partindo-se dos pressupostos acima, o presente estudo analisa as evidentes contraposições dos indicadores de qualidade previstos no Sinaes e os indicadores de qualidade efetivamente utilizados pelo Ministério da Educação como mecanismo de supervisão da educação superior, evidenciando incongruências na forma de avaliar Instituições de Ensino Superior (IES) e os vários cursos de graduação por elas mantidos.

⁴ Sócio da Covac Sociedade de Advogados e consultor jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES).
jr.covac@advcovac.com.br

⁵ Advogado e sócio da Covac Sociedade de Advogados. daniel.cavalcante@advcovac.com.br

Como consequência lógica da avaliação – nos termos do tripé funcional adotado pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, a chamada Lei do Sinaes, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior –, resta patente que os resultados das referidas avaliações se constituirão como referencial básico nos processos de regulação e, sobretudo, nos processos de supervisão da educação superior. Com base nessa premissa, as instituições e cursos que não possuem conceitos satisfatórios diante dos critérios adotados pelo MEC passarão por processos de supervisão, cujo desiderato pode levar a redução de vagas, suspensão e desativação de cursos, suspensão da autonomia universitária e descredenciamento de IES.

Ao analisar o processo de supervisão adotado pelo Ministério da Educação, o presente estudo evidenciará as várias incongruências e ilegalidades nos procedimentos de supervisão, sobretudo aquelas ligadas ao principal mecanismo sumário de sanção adotado recentemente pelo MEC, qual seja: a medida cautelar administrativa. Ao apresentar os aspectos ligados à medida cautelar administrativa, o estudo abordará as principais decisões judiciais sedimentadas em torno do tema e o possível esvaziamento das discussões da matéria perante o Conselho Nacional de Educação (CNE).

Após a análise acima, e considerando o fato de que este estudo evidentemente não tem a pretensão de esgotar o tema, buscaremos evidenciar a existência de um novo cenário na educação superior, em que a avaliação e a supervisão estão passando por desafios a varejo no ensino superior, ou seja, desafios que refletem a aplicação de retalhos daquilo que propunha o Sinaes.

1 – Ensino superior privado na Constituição da República

Os princípios básicos que conformam o Ensino Superior no Brasil estão expressos no Capítulo III, do Título VIII, da Constituição da República, em especial, nos artigos 205 a 209, com destaque para o primeiro, que assim estabelece:

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 exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Estado exerce grande ingerência sobre a educação no país, não ocorrendo de forma diferente quanto ao ensino superior. Neste particular, a Professora Nina Ranieri salienta que o Estado brasileiro⁶:

(...) planeja, define políticas e as executa; legisla; regulamenta; interpreta e aplica a legislação por meio dos Conselhos de Educação; financia e subvenciona o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços; mantém

⁶ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Educação superior, direito e Estado. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000, p. 23.

universidades e demais instituições públicas de ensino superior; oferece diretamente ensino de graduação e pós-graduação; autoriza, reconhece, credencia, descredencia, supervisiona cursos e instituições; determina suas desativações; avalia alunos, cursos e instituições por todo o País; interfere na organização do ensino; estabelece diretrizes curriculares, etc. Tudo se dá na esfera pública e na privada, e em relação a todos os sistemas de ensino.

A atividade educacional não é privativa do Estado, conforme dispõe a Constituição da República em seus artigos 205 e 206, inciso III. Possibilita, portanto, a prestação direta pelo Estado, com a participação da sociedade, bem como a prestação pelo particular, sem prejuízo da colaboração entre ambos, mediante técnicas de fomento ou parcerias.

Por tal razão, a participação da iniciativa privada na educação passou a ser admitida, e inclusive incentivada, mediante a subordinação ao cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, nos termos do que dispõe o art. 209 do texto constitucional. Esses são requisitos específicos, aos quais se somam os gerais previstos no Título da Ordem Econômica e Financeira, que disciplinam a iniciativa privada como um todo e justificam a intervenção estatal em caráter de fiscalização e controle junto às instituições particulares de ensino no plano de seu desempenho econômico e financeiro.

A educação desafia prestações do Estado e está presente no núcleo irredutível da Carta de Direitos brasileira, dotada de aplicabilidade imediata e com implicações para terceiros, notadamente as entidades educacionais da iniciativa privada. Nesse sentido, seria o ensino privado colaborador do ensino público⁷ e, nesta condição, importa destacar o papel colaborador da iniciativa educacional privada.

Atualmente, as normas jurídicas que estruturam o ensino superior no Brasil estão contidas, primordialmente, na Lei n.º 9.394, 20 de dezembro de 1996, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), sem prejuízo de diversos decretos, resoluções, portarias, deliberações ou outros atos normativos emanados dos órgãos vinculados aos sistemas de ensino existentes no país.

Com relação ao papel do Estado na educação superior, a orientação predominante foi no sentido de que ele deveria ser reformulado, transformando-se em normatizador, fiscalizador e avaliador, em vez de executor. As instituições de ensino superior gozariam de maior autonomia, a qual, por sua vez, estaria sujeita às ações de governo, tais como o credenciamento, recredenciamento, avaliação e fiscalização, entre outros procedimentos não menos importantes⁸.

⁷ MALISKA, Marcos Augusto. O Direito à educação e a Constituição. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2001, p. 189.

⁸ AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação superior: Estado x mercado. São Paulo: Cortez/UNIMEP, 2003, p. 117.

De acordo com essas explicações e na esteira dos preceitos fixados no texto constitucional, o desenvolvimento da educação superior dar-se-ia com a colaboração da sociedade, no sentido de que esta também contribuiria para a formação do cidadão. O Estado, ao solicitar a participação da sociedade civil na formação das pessoas, reconhece expressamente a sua incapacidade em atender a todas as necessidades educacionais dos indivíduos. Para isso, por intermédio de leis de incentivos, favorece e incita a sociedade a atuar de forma a proporcionar o ensino àqueles que não têm condições de pagar.

A partir da premissa que emerge da colaboração entre Estado e Sociedade, igualmente emerge a necessidade de que a educação superior seja objeto de constante avaliação. A importância da avaliação da educação superior advém do próprio ato educativo e seus vários procedimentos sistemáticos.

No âmbito educativo, o ato de avaliar, como procedimento sistemático e consciente, reveste-se de muito significado e importância, pois é por meio da avaliação que se evidenciam os avanços e as limitações no processo ensino-aprendizagem, e, então, torna-se possível dar o devido encaminhamento, seja relativo a pessoas, programas ou instituições. Dentro desse cenário, a própria Carta Magna pátria traz a importância da avaliação para o ensino superior, conforme preconiza seu artigo 209⁹.

Desde que alçada à condição de matéria constitucional, a avaliação desenhou nas últimas duas décadas importante trajetória de ascensão, especialmente que no que diz respeito ao desenvolvimento e aprimoramento tanto de sua proposta quanto do seu modo de operacionalização, como um todo.

Não obstante, embora com posição de destaque nos últimos anos, o recente sistema avaliativo adotado pelo MEC se apresenta como um modelo que desvirtua o chamado princípio da diversidade de cursos e de instituições e os demais princípios entabulados pelo Sinaes, se afigurando por meio de um processo que não considera a avaliação *in loco* e que prima pelo ranqueamento, a exemplo do chamado Índice Geral de Cursos (IGC) e Conceitos Preliminares de Cursos (CPC), com indicadores que confundem a sociedade, conforme se verá adiante.

2 – O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

Conforme explicado acima, foi instituído, por meio da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que compreende a avaliação das Instituições, dos Cursos de Graduação e do Desempenho dos Estudantes - Enade. O Sinaes, além

⁹ “Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas, entre outras, as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; e, II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.”

I - cumprimento das normas gerais da educação

de articular regulação e avaliação educativa, trouxe em seu bojo princípios indispensáveis para a construção de um grande sistema de avaliação da educação superior do país como, por exemplo, o respeito à diversidade e às peculiares características das diferentes IES.

A construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior fundamentou-se conceitual e politicamente em um conjunto de princípios, entre os quais se encontra o da “regulação e controle”, acerca do qual é importante resgatar dois parágrafos que integram o texto descritivo da Proposta para uma Política de Avaliação Superior¹⁰:

(...) Seu papel não se limita à regulação no sentido de controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento.

(...) Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva.

Com a Lei do Sinaes, responsável pela consolidação dos princípios supracitados, foram estabelecidas as diretrizes para o surgimento de um modelo avaliativo focado na construção de um sistema de qualidade para a Educação Superior do País.

Em 9 de maio de 2006, foi publicado o Decreto n.º 5.773, que dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, estabelecendo a regulação setorial ao tratar das diferentes competências e funções dos órgãos governamentais envolvidos com atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais.

O referido Decreto estabelece, ainda, o objetivo do processo de avaliação e define sua relação com a regulação, afirmando que a avaliação realizada pelo Sinaes constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

Com base na digressão acima, pode-se inferir que os mecanismos de regulamentação setorial das instituições de ensino superior no Brasil se confundem com os mecanismos de autorização e avaliação destas, empregados pelo Ministério da Educação (MEC), em uma sistemática que atribui grande poder aos atos normativos expedidos pelo MEC, os quais muitas vezes se chocam com as próprias Leis instituidoras (LDB e Sinaes), conforme se verá adiante.

¹⁰ BRASIL, MEC, INEP. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Bases para uma proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília: Conaes, 2003.

Inobstante a importante mudança trazida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, houve enorme dificuldade na sua implantação, considerando avaliação de Instituição, avaliação de curso e do Enade. O Enade foi implantado em 2005 e nos três últimos anos tem demonstrado problemas com sua aplicação, sigilo e operacionalidade. O ciclo avaliativo, englobando a avaliação de cursos e de instituições, somente teve início em 2007. Dentro desse cenário, existem cursos e instituições, cujas referências ainda são da Lei nº 9.131, de 1995, bem como várias avaliações *in loco* que ainda não foram realizadas.

Por outro lado, para cumprir o seu dever de regulamentar, avaliar e autorizar instituições e cursos superiores, o Estado estipulou a chamada “taxa de avaliação” *in loco*, instituída por intermédio de portaria, que passou a ser objeto de vários questionamentos judiciais. Tais questionamentos dificultaram ainda mais as avaliações *in loco*, o que levou o Estado a instituir outros mecanismos de avaliação e, posteriormente, supervisão.

Diante das várias dificuldades de implantar efetivamente as avaliações externas *in loco* e analisar os relatórios das avaliações das comissões próprias de avaliação, o Ministério da Educação criou o chamado Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), que passaram a servir de referencial básico de qualidade utilizado pelo Ministério da Educação na avaliação de cursos e de instituições.

O novo critério de avaliação de qualidade de cursos e instituições adotado pelo MEC, embora pincelado com as nuances do Sinaes, na prática se apresentou como totalmente diverso deste, não abrangendo a totalidade de cursos e punindo instituições por meio de mecanismos abusivos, os quais vêm sendo rechaçados pelo judiciário, conforme se verá adiante.

3 – Da criação do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC) como referenciais de qualidade utilizado pelo MEC

Como é cediço, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), tem o objetivo de aferir o rendimento dos alunos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências. O Enade é regulamentado pela Portaria MEC nº 107, de 22 de julho de 2004, sendo fruto da previsão que dispõe a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e leva em consideração a participação de alunos ingressantes e concluintes.

É necessário esclarecer que, com a publicação anual do Enade, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) também passou a divulgar o chamado Conceito Preliminar de Curso (CPC), criado por meio da Portaria Normativa INEP nº 4, de 5 de agosto de

2008, com alteração posterior por meio da Portaria MEC n.º 821, de 24 de agosto de 2009. O Conceito Preliminar de Curso (CPC), que vai de 1 (um) a 5 (cinco), é um indicador prévio da situação dos cursos de graduação no País¹¹. Para que os valores se consolidem e representem efetivamente o que se espera de um curso em termos de qualidade e excelência, comissões de avaliadores fazem visitas *in loco* para corroborar ou alterar o conceito obtido preliminarmente.

Os possuidores de conceito 5 (cinco) terão os processos de renovação de reconhecimento presentes no Sistema e-MEC encaminhados à Secretaria competente, para ulterior expedição de Portaria de Renovação de Reconhecimento. Os cursos que obtiveram conceitos 3 (três) ou 4 (quatro) poderão, a critério das instituições, requerer nova avaliação *in loco* no transcorrer dos processos de renovação de reconhecimento. Essa seria a avaliação da qualidade feita pelo MEC.

Toda a regulamentação acima passou a ser prevista na Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, com importantes alterações feitas pela Portaria n.º 23, de 1º de dezembro de 2010, que em seu artigo 35-A e seguintes traz pormenorizadamente todo procedimento atinente ao processo de regulação em questão.

Não bastassem as avaliações acima, o MEC também instituiu o chamado IGC (Índice Geral de Cursos), criado por meio da Portaria Normativa n.º 12, de 5 de setembro de 2008. O Índice Geral de Cursos (IGC) é uma média ponderada dos conceitos dos cursos de graduação e pós-graduação da Instituição de Ensino Superior (IES). Para ponderar os conceitos, utiliza-se a distribuição dos alunos da IES entre os diferentes níveis de ensino (graduação, mestrado e doutorado). O IGC é utilizado, entre outros elementos e instrumentos, como referencial orientador das comissões de avaliação institucional.

Da mesma forma, o Índice Geral de Cursos (IGC) passou a ser regulado por meio da Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, pois foi inserido naquela portaria por meio das alterações feitas pela Portaria n.º 23, de 1º de dezembro de 2010. De acordo com o referido ato normativo, este índice também é publicado anualmente.

Para o cálculo do IGC referente aos cursos graduação é utilizado o CPC (Conceito Preliminar de Curso), já explicado anteriormente, e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes. O resultado final está em valores contínuos (que vão de 0 a 500) e em faixas (de 1 a 5). Vale dizer que, nas instituições sem cursos ou programas de pós-graduação avaliados pela CAPES, o IGC é simplesmente a média ponderada dos cursos de graduação, apurada por meio do Conceito Preliminar de Curso (CPC). A explicação do cálculo é demonstrada por meio de nota explicativa¹² emitida pelo INEP, a qual explica essa média ponderada dos cursos da IES.

¹¹ http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news08_21_imp.htm. Acessado em 13 de janeiro de 2012.

¹² <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indice-geral-de-cursos>. Acessado em 13 de janeiro de 2012.

Por uma questão de lógica draconiana, o Índice Geral de Cursos (IGC) de várias instituições é comumente aferido por meio do resultado obtido do CPC de apenas um ou dois cursos avaliados, ou seja, o índice utilizado para aferir a média geral de uma IES pode ser aquele obtido para aferir a média de apenas 2 (dois) dos cursos da entidade, o que é uma lógica totalmente perversa e irreal, não demonstrando em nada a realidade e qualidade da IES.

Em outras palavras, uma IES que possua 10 (dez) cursos autorizados e reconhecidos, todos submetidos a várias avaliações, principalmente avaliações *in loco*, pode ter o seu Índice Geral de Cursos (IGC) aferido por meio da avaliação de apenas um de seus cursos, como se houvesse sido feita uma média ponderada de todos os cursos oferecidos pela IES.

Esse mecanismo avaliativo chega a ser um contra senso, pois é absolutamente impossível aferir o chamado “Índice Geral de Cursos”, que define a qualidade geral da IES por meio do resultado (CPC) de apenas um de seus cursos, violando frontalmente o que o que dispõe a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), bem como a sua essência normativa.

3.1 – Da ilegalidade do IGC e do CPC em face de sua contraposição ao Sinaes

É importante consignar que o Índice Geral de Cursos (IGC) foi instituído por meio de uma portaria e não por uma lei, o que evidentemente ocasionou severos prejuízos sob o ponto de vista da legalidade da criação e implementação de exigências não previstas na lei.

Inicialmente, o Índice Geral de Cursos (IGC) foi instituído e regulamentado por intermédio da Portaria Normativa n.º 12, de 5 de setembro de 2008, que tem por fundamento (conforme indicado na própria Portaria) o mesmo documento com a qual é conflitante: a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que disciplina Sinaes. O Sinaes¹³ visa implementar o sistema de avaliação continuada previsto no art. 9º, incisos VI, VIII e IX da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Com base no disposto acima, o MEC publicou a Portaria Normativa n.º 12, de 5 de setembro de 2008, que instituiu e regulamentou o Índice Geral de Cursos (IGC). Desta feita, pode-se inferir que a Portaria Normativa n.º 12, de 2008, tem por obrigação atender aos fundamentos dispostos na Lei do Sinaes, sob pena de incorrer em evidente ilegalidade material. Sendo assim, a Portaria Normativa n.º 12, de 2008, teria de respeitar ao que disciplina o art. 2º, Parágrafo Único, da Lei do Sinaes, que dispõe:

¹³ 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.

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

(...)

Parágrafo Único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (Grifos Editados)

O dispositivo acima estabelece claramente que os resultados das avaliações de Instituições, de cursos e de desempenho de alunos constituem referencial em processo de regulação e supervisão (credenciamento e renovação) de Instituições de Ensino Superior (IES). O IGC não atende o previsto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 10.861, de 2004.

Ocorre, porém, que a Lei do Sinaes estabelece a criação de 3 (três) avaliações, referentes a curso, instituição e Enade. Os índices CPC e IGC simplesmente não foram sequer conjecturados. Nesse caso, só poderia ser criado um índice caso a instituição tivesse sido submetida à avaliação institucional, de curso e de Enade, o que não aconteceu no caso vertente. Caso contrário, não há um sistema de avaliação, e sim um índice simplesmente centrado na prova do Enade, em que o aluno não tem obrigação de responder, mas tão somente de assinar a prova.

O critério adotado pelo MEC para aferir o IGC das Entidades de Ensino Superior é tão esdrúxulo que grandes universidades públicas, como a Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), simplesmente se recusaram a participar do Enade e, por via de consequência, ficaram sem o seu IGC. O fundamento para a recusa da participação dessas duas universidades é que o critério adotado pelo MEC não reflete, em absoluto, a qualidade das instituições de ensino superior.

O objetivo da Lei que institui o Sinaes, com base no dispositivo acima, leva em consideração o fato de que a Instituição de Ensino Superior deva ser avaliada como um todo, pois esta avaliação servirá para o credenciamento e renovação da própria entidade e não apenas de um curso ou outro. Portanto, o resultado da avaliação feita pelo Sinaes tem por escopo de servir de referencial básico no processo regulatório da própria instituição e não apenas por intermédio um único curso.

Sendo assim, se uma instituição tem apenas um curso autorizado e reconhecido, apenas este servirá de parâmetro para a aferição da entidade como um todo. No entanto, se a IES tem 10 (dez) cursos autorizados, sendo 3 (três) reconhecidos, por exemplo, resta evidente que a avaliação de apenas esses cursos não teria o condão de refletir a qualidade de toda a instituição.

A análise é bastante simples: se a avaliação de apenas 2 (dois) cursos é considerada para avaliar a IES como um todo, desconsiderando os outros 8 (oito) cursos, logo esta avaliação não representará a avaliação total da entidade, violando-se, por conseguinte, o que dispõe o art. 2º, Parágrafo Único, da Lei do Sinaes.

A contradição é tão latente que o próprio termo “*Índice Geral de Cursos*” (vide a Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008) denota textualmente um indicador geral dos cursos oferecidos pela IES, ou seja, trata-se de uma avaliação geral de cursos e não de apenas um curso ou dois cursos.

Embora o IGC não retrate a qualidade da instituição, é até possível que seja aplicado em apenas um curso quando a instituição somente tiver um curso autorizado pelo próprio MEC. No entanto, quando uma IES tem 10 (dez) cursos autorizados e/ou reconhecidos, o índice de apenas 2 (dois) cursos não representará o índice geral da entidade, violando frontalmente, como dito, o art. 2º, Parágrafo Único, da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

A ilegalidade da Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008, que instituiu o IGC, era tão evidente que o Ministério da Educação fez uma engenharia normativa para tentar manter o tal índice. O MEC alterou a Portaria Normativa nº 40, de 12/12/2007¹⁴, que disciplina os processos de regulação da educação superior, por meio de uma nova portaria, a Portaria nº 23, de 1º de dezembro de 2010, oportunidade em que simplesmente revogou a Portaria Normativa nº 12, de 2008, que instituiu o IGC.

Nesse caso, o Índice Geral de Cursos (IGC) passou a ser previsto apenas na Portaria Normativa nº 40, de 2007, em virtude da inserção feita pela Portaria nº 23, de 1º de dezembro de 2010, oportunidade em que o IGC passou a ser previsto no art. 33-B, §2º, da referida Portaria Normativa nº 40/2007, que disciplina:

Art. 33-B São indicadores de qualidade, calculados pelo Inep, com base nos resultados do Enade e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria, aprovada pela CONAES, atendidos os parâmetros da Lei nº 10.861, de 2004:

...

II - de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008;

...

§ 2º O IGC será calculado anualmente, considerando:

I - a média dos últimos CPCs disponíveis dos cursos avaliados da instituição no ano do cálculo e nos dois anteriores, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados;

II - a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela Capes na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós graduação correspondentes;

III - a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as informações do inciso II para as instituições que não oferecerem pós graduação *stricto sensu*.

§ 3º O Enade será realizado todos os anos, aplicando-se aos estudantes de cada área por triênios, conforme descrito no art. 33-E.

¹⁴ Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que “ 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 ensino.”

Conforme se pode verifica no texto legal acima, com a “republicação” da Portaria n.º 40, de 2007, procedimento este totalmente reprovável sob o ponto de vista de sua legalidade, o MEC alterou o “*Índice Geral de Cursos*”, o qual passou a se chamar “*Índice Geral de Cursos Avaliados*”, mantendo-se a mesma sigla IGC. Essa ligeira alteração, embora pouco perceptível, tentou dar o ar de legalidade à avaliação global de uma IES por meio da avaliação de um percentual reduzido de cursos.

Nesse caso, o Índice Geral de Cursos não deixou de ser ilegal com a “republicação” da Portaria n.º 40, de 2007, porquanto viole princípios constitucionais mais comezinhos, além da própria legislação educacional. A alteração normativa engendrada pelo MEC, confusa como forma de inumar o direito de defesa das IES, apresentou uma sutil alteração no IGC, passando a figurar como uma média dos últimos CPC’s (Conceito Preliminar de Cursos) dos cursos efetivamente avaliados da instituição no ano do cálculo.

Em outras palavras, a Portaria Normativa n.º 40, de 2007, inovada por meio das alterações feitas pela Portaria n.º 23, de 1º de dezembro de 2010, conceitua o Índice Geral de Cursos (IGC) de uma Instituição de Ensino Superior apenas pela média dos cursos efetivamente avaliados. Isso implica dizer que o MEC passou a regulamentar o absurdo, qual seja: o conceito global (IGC) de uma determinada instituição que tenha 20 (vinte) cursos autorizados pode ser aferido pelo conceito de apenas 1 (um) curso avaliado.

Trata-se de um procedimento absolutamente teratológico e ilegal aferir uma média global dos cursos da uma entidade pela avaliação de apenas um de seus cursos, o que vem sendo rechaçado pelo judiciário em diversas decisões reiteradas, embora isso não seja objeto de divulgação do MEC e desconhecido pelo público em geral.

3.2 – Do IGC e da violação ao princípio da proporcionalidade: entendimento administrativo e judicial consolidados

A divulgação do IGC viola frontalmente o princípio da proporcionalidade (exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado), constitucionalmente tutelado.

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso desdobra-se nos seguintes aspectos: *legitimidade dos fins*, significando a relevância constitucional dos fins buscados; *efetividade do meio*, pela qual o meio de ser capaz de realizar o fim constitucionalmente legítimo; *imprescindibilidade do meio*, de modo que a finalidade perseguida deve excluir a adoção de outro meio menos gravoso, e, por fim, *a razoabilidade ou proporcionalidade em sentido estrito*, pelo

qual o sacrifício exigido deve estar em relação direta, para mais, com a relevância da finalidade objetivada.

Os aspectos acima se constituem como elementos do princípio da proporcionalidade, cuja exploração pode detectar ou repelir vícios substanciais da lei em uma perspectiva diversa daquela tradicional, quando está em causa a mera compatibilidade lógico-formal das normas constitucionais.

Desta feita, os elementos que constituem o princípio da proporcionalidade são, segundo a Professora Suzana de Toledo Barros¹⁵: *o juízo de adequação ou idoneidade* (medida adotada para respeitar a congruência entre na relação meio-fim – idoneidade à consecução da finalidade perseguida), *juízo de necessidade* (meio mais idôneo e de consequências menos gravosas) e o *princípio da proporcionalidade em sentido estrito* (exaltação da ideia de equilíbrio entre valores e bens).

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 9, do Distrito Federal¹⁶, utilizou-se dos fundamentos do princípio da proporcionalidade para a construção de um raciocínio que não questionava a substância ou conteúdo dos atos do Poder Público, mas assegurava a sua aplicação de forma proporcional. No caso vertente, o princípio da proporcionalidade deve ser aplicado não em face da substância ou conteúdo dos atos do Poder Público, no caso, a Portaria Normativa n.º 40, de 2007, mas em face da proporcionalidade de sua aplicabilidade.

Sendo assim, considerando o não questionamento do conteúdo valorativo da referida Portaria, é absolutamente desproporcional e despropositado creditar a avaliação global de todos os cursos de uma determinada IES por intermédio da avaliação de apenas um ou dois de seus cursos, quando a IES possa ter cinco ou mais cursos autorizados. O princípio da proporcionalidade, constitucionalmente tutelado, é violado na medida em que a Portaria Normativa n.º 40, de 2007, é aplicada de maneira irrazoável e arbitrária, ou seja, sem levar em consideração todos os aspectos de seu próprio conteúdo normativo.

A Portaria Normativa n.º 40, de 2008, em seu art. 33-B, §2º, viola o princípio da proporcionalidade na medida em que atribui um “Índice Geral de Cursos” para IES, por exemplo, por meio da avaliação de apenas 2 (dois) cursos enquanto que a IES possua outros 8 (oito) cursos autorizados e reconhecidos pelo próprio Ministério da Educação. É desproporcional a avaliação de apenas 2

¹⁵ BARROS, Suzana de Toledo. O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais. 2ª Edição. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000, p. 74.

¹⁶ ADC 9 / DF - DISTRITO FEDERAL AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 13/12/2001 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno. A cláusula do devido processo legal, introduzida em 1789 pela 5ª Emenda à Constituição Americana e estendida aos Estados pela 14ª Emenda, refere-se, numa primeira fase, apenas a garantias de natureza processual propriamente ditas relativas a orderly proceedings. Segundo sua concepção originária e adjetiva, não visava questionar a substância ou conteúdo dos atos do Poder Público, mas sim assegurar o direito a um processo regular e justo. A partir de 1890, todavia, a Suprema Corte, por meio de construção jurisprudencial (construction) e baseando-se em critérios de razoabilidade (reasonableness), conferiu ao princípio o sentido de proteção substantiva dos direitos e liberdades civis assegurados no Bill of Rights e passou a promover a proteção dos direitos fundamentais contra ação irrazoável e arbitrária (protection from arbitrary and unreasonable action).

(dois) cursos e o resultado desta avaliação estendido a toda a entidade, em detrimento de todos os outros cursos da IES.

Com base nos fundamentos acima, o Tribunal Regional Federal da 5ª. Região já decidiu de forma subliminar¹⁷:

...

2 - A aferição do Índice Geral dos Cursos (IGC) de uma Instituição de Ensino Superior e a consequente divulgação desta avaliação, todavia, efetivadas com base no CPC (Conceito Preliminar de Curso) atribuído a um único curso avaliado da referida Instituição de Ensino Superior, desatenderam os princípios constitucionais da proporcionalidade e da igualdade, além de ter contrariado o disposto no inciso III do artigo 2º da Lei 10.861, de 14.04.2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

...

7 – Presentes os pressupostos da antecipação de tutela, é de deferir-se a execução imediata das cominações relativas à obrigação de fazer.

8 - Apelação do autor parcialmente provida. Apelação da União julgada prejudicada.

A referida decisão não foi isolada, ganhando força em vários outros estados no sentido de que o MEC publicasse portaria excluindo os IGC's de várias IES e, por via de consequência, que desse prosseguimento aos pedidos de autorização de cursos indevidamente arquivados em virtude da publicação enviesada do IGC. Nesse caso, o Judiciário vem contemplando o entendimento de que o IGC somente poderia ser aferido por intermédio da média ponderada de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) dos cursos efetivamente avaliados das instituições. Trata-se de um entendimento bastante sensato, pois leva em consideração a média ponderada da metade de cursos avaliados pelas IES, o que guarda similitude com o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, constitucionalmente tutelados.

Em virtude da forma equivocada com que o IGC vem sendo utilizado pelo MEC, até mesmo o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) decidiu, por unanimidade de votos da Sexta Câmara do Conselho de Ética, que o Ministério da Educação (MEC) devesse alterar o anúncio "IGC – Índice Geral de Cursos", veiculado na televisão. A peça publicitária causou constrangimentos e prejuízos a diversas Instituições de Ensino Superior (IES) porquanto não informava ou não apresentava destaque suficiente às características do índice apresentado, induzindo o consumidor a erro.

O anúncio do MEC orientava o estudante a avaliar se a instituição era "boa o suficiente" tendo como base o IGC. No entanto, ficou constatado que o índice é obtido, na grande maioria das vezes, por meio de análise de apenas alguns cursos, que não chegam a representar 50% dos cursos oferecidos pelas IES. Dessa forma, o IGC, em formato recente, não representa a qualidade da instituição

¹⁷ APELAÇÃO CÍVEL 476156 - PE (2008.83.00.016727-6). Justiça Federal no Distrito Federal (processo de n.º 62307-92.2009.4.01.3400).

como um todo e o MEC estaria induzindo ao uso de um indicador incompleto, que não fornece à comunidade condições para avaliar uma IES e escolher a faculdade ou universidade. Nesse sentido, a decisão do Conar é bastante clara¹⁸:

“...do ponto de vista publicitário e em tema relacionado aos princípios éticos defendidos pelo Conar, o anunciante divulgou índice de IES com base na avaliação obtida em parte de seus cursos, mas não na totalidade de seus cursos e isso não fica evidente na divulgação do IGC apregoada na referida peça publicitária. Cabe registrar que essa questão pode ser constatada na visita do site nela indicado e consta de uma das defesas apresentadas (ver explicação sobre o cálculo do IGC contida na p. 10 da defesa apresentada pelo INEP): “Foi calculado o CPC do curso de graduação que fizeram Enade em 2007, 2006 e 2005. Apenas os CPCs dos cursos que fizeram Enade em 2007 foram divulgados (em 6 de agosto) e serviram para definir visitas in loco para renovação de reconhecimento.”

Considerando que estes esclarecimentos não foram repassados pelo MEC aos estudantes interessados, o Conar recomendou a alteração do anúncio para que ficasse claro ao consumidor em que situação o IGC poderia ser divulgado, incorporando esses esclarecimentos ao anúncio, bem como no *site* indicado na peça publicitária. A grosso modo, o Conar entendeu que a peça publicitária do IGC levava o estudante a erro, na medida em que o próprio IGC não avalia a IES de maneira global e sim parcial, o que poderia ter sérias repercussões em face do que dispõe o Código de Defesa do Consumidor, ou seja, o próprio MEC poderia responder civilmente por uma propaganda reconhecidamente enganosa. Importa frisar que, na época desse julgamento perante o Conar, o MEC já havia retirado a veiculação da peça publicitária, o que não esvaziou a competência daquele órgão de regulamentação na apreciação e julgamento do processo.

Portanto, pode-se inferir que o chamado Índice Geral de Cursos (IGC), fomentado pelo Conceito Preliminar de Cursos (CPC), é utilizado de maneira preponderante pelo Ministério da Educação com o objetivo de qualificar uma IES. No entanto, a formatação do IGC encontra problemas de ordem legal e, sobretudo, principiológica, conforme os entendimentos administrativos e judiciais acima esposados.

4 – Da supervisão na educação superior – Medida Cautelar Administrativa como mecanismo de punição antecipada

Conforme amplamente divulgado pelo Ministério da Educação, a atividade de supervisão de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, prevista na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5.773,

¹⁸ Representação n.º 155/10, interposta pela Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (Abrafi).

de 9 de maio de 2006, tem como principal objetivo zelar pela conformidade entre a oferta da educação superior e a legislação vigente.

O MEC, por intermédio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), estabelece que a supervisão seja realizada por dois tipos de ações: ordinária e especial. A supervisão ordinária seria aquela originária de denúncias e demais representações, envolvendo casos isolados de IES e cursos com indícios de irregularidades ou deficiências. Já a supervisão especial é aquela decorrente dos indicadores de regularidade e qualidade da educação superior, envolvendo cursos e instituições.

Na prática, a supervisão ordinária é exceção, sendo a supervisão especial a praxe adotada pelo MEC. Se uma IES não for bem avaliada em seu Conceito Institucional, Conceito de Curso, Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e Índice Geral de Cursos, certamente a entidade e o curso sofrerão sanções decorrentes da supervisão.

O MEC e o Inep, por intermédio de diversas palestras e cursos, costumam defender a tese de que a supervisão não é sobremaneira uma pretensão punitiva antecipada do administrador para com as IES, mas tal tese não subsiste quando as medidas adotadas pelo MEC são divulgadas corriqueiramente no Diário Oficial da União. O que se percebe é que as IES têm o seu direito de defesa totalmente inumado, assumindo o MEC, por intermédio da Seres, competências que até então não lhe foram atribuídas legalmente.

Com a justificativa de implementar a supervisão especial, a Seres vem adotando a chamada Medida Cautelar Administrativa para aplicar sanções de mais diversas naturezas, inclusive sanções decorrentes de prerrogativas que não cabem à Seres, como a suspensão da autonomia de centros universitários e universidades, haja vista que tal prerrogativa compete exclusivamente ao Conselho Nacional de Educação (CNE).

À margem da discussão sobre legalidade, o Conselho Nacional de Educação passou a referendar a Medida Cautelar Administrativa em suas decisões recentes e, por conseguinte, os atos equivocados de regulação adotados pela Seres. Nos últimos julgamentos de recursos administrativos, o CNE restringiu-se a aplicar um entendimento equivocado sobre a legalidade das medidas cautelares, contrariando até mesmo um posicionamento adotado em passado recente pelo próprio Conselho.

Com base nesse entendimento equivocado adotado nos últimos julgamentos, evitando-se até mesmo a discussão em suas sessões, o Conselho Nacional de Educação assume uma postura de concordância com a Seres em detrimento dos vários julgados referentes às medidas cautelares, o que está causando um grande esvaziamento do CNE na sua principal característica, qual seja: órgão de recurso administrativo perante o Ministério da Educação. Sendo um órgão recursal, o CNE não pode jamais abdicar de julgar, pois, como órgão colegiado, tem melhores condições de apreciar um recurso e decidir, inclusive em assuntos que são de sua competência.

Com base no esvaziamento acima, está se tornando recorrente o fato de IES se socorrerem no judiciário em face das sanções decorrentes das Medidas Cautelares Administrativas aplicadas pela Seres, quando o assunto poderia ser tratado pelo CNE, aproveitando-se, inclusive, das várias decisões consolidadas no judiciário contrárias às medidas aplicadas e utilizando-se de sua competência de julgar e decidir.

Em face de tais considerações, importa consignar as razões pelas quais as chamadas Medidas Cautelares Administrativas sejam consideradas ilegais, conforme se verá adiante.

4.1 – Da falta de previsão legal para a utilização de Medida Cautelar Administrativa para redução de vagas ou outra sanção em hipótese de resultado insatisfatório de IGC e CPC

Como é cediço, todas as Medidas Cautelares Administrativas utilizadas para reduzir vagas ou outra sanção em hipótese de resultado insatisfatório no IGC e CPC, ou seja, em processo de supervisão especial, são lastreadas por fundamentos comuns, a começar pelo art. 2º da Lei do Sinaes, que traz um núcleo mínimo a ser assegurado na promoção da qualidade do ensino. Até aí, nenhuma novidade.

Conforme expressamente previsto na norma em questão e replicado no despacho sob análise, os resultados das avaliações procedidas pelo Ministério da Educação servirão de *referencial básico* para adoção de medidas em processos de *credenciamento* e *recredenciamento*, bem como *autorização*, *reconhecimento* e *renovação de reconhecimento*.

Vê-se, pois, que há um importante vício nas medidas cautelares administrativas atinentes à impossibilidade de sua adoção ante a ausência de processo administrativo que o preceda. A norma em questão presume a instauração prévia de procedimento junto Ministério da Educação para que a IES seja alvo de eventual medida cautelar administrativa decorrente de um procedimento já em curso, o que à hipótese é inexistente.

Esse procedimento prévio vem sendo inserido nas medidas cautelares por meio do art. 36, §4º, da Portaria n.º 40, de 2007, “republicada” em 2010, haja vista que a referida Portaria descreve minudentemente como deve ser o fluxo do procedimento em caso de resultados insatisfatórios na avaliação. O referido dispositivo prevê o cabimento da medida cautelar nos procedimentos instruídos no âmbito do Ministério da Educação, exigindo de forma literal a existência de um “*Protocolo de Compromisso*” celebrado entre a IES e o Ministério da Educação:

Art. 36. Na hipótese de CC ou CI insatisfatório, exaurido o recurso cabível, em até 30 (trinta) dias da notificação deverá ser apresentado à Secretaria competente protocolo de compromisso, aprovado pela CPA da instituição, cuja execução deverá ter início imediatamente.

§ 1º A Secretaria competente poderá se manifestar sobre o protocolo de compromisso e validar seu prazo e

condições ou determinar alterações, considerando o relatório da Comissão de Avaliação ou outros elementos de instrução relevantes.

§ 2º Não havendo manifestação da Secretaria, presumem-se aceitas as condições fixadas no protocolo de compromisso, cujo resultado será verificado na reavaliação *in loco* prevista no art. 37.

§ 3º A celebração do protocolo de compromisso suspende o processo de credenciamento ou de renovação de reconhecimento em tramitação.

§ 4º NA VIGÊNCIA DE PROTOCOLO DE COMPROMISSO PODERÁ SER SUSPENSA, CAUTELARMENTE, A ADMISSÃO DE NOVOS ALUNOS, DEPENDENDO DA GRAVIDADE DAS DEFICIÊNCIAS, NOS TERMOS DO NO ART. 61, § 2º, DO DECRETO Nº 5.773, DE 2006, A FIM DE EVITAR PREJUÍZO AOS ALUNOS.

§ 5º [revogado]

§ 6º Na hipótese da medida cautelar, caberá recurso, sem efeito suspensivo, à CES/CNE, em instância única e irrecurável, no prazo de 30 dias.

§ 7º O recurso será recebido pela Secretaria competente, que, em vista das razões apresentadas, poderá reconsiderar a decisão, no todo ou em parte.

Dessume-se, da leitura conjunta do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 10.861, de 2004, com o §4º do art. 36 da Portaria nº 40, de 2007, que, para a adoção de medida cautelar no âmbito dos procedimentos instruídos pelas Secretarias do Ministério da Educação, é imprescindível a prévia existência de processo para que a IES tenha mitigado, cautelarmente, o direito de ofertar curso nos moldes em que regularmente autorizada pelo próprio Ministério.

Cumpram-se ainda destacar que o § 2º do art. 61 do Decreto nº 5.773 de 2006¹⁹, ao qual se reporta o § 4º da Portaria nº 40, reforça a necessidade da existência de *Protocolo de Compromisso* para sejam adotadas medidas cautelares administrativas²⁰.

Ademais, nem se queira alargar rol das hipóteses de cabimento de adoção da medida com base no § 3º do art. 11 do Decreto nº 5.773, de 2006, pois, também nesse caso, exige-se como condição para que o administrador público se valha de tal mecanismo que a IES esteja funcionando “*sem o devido ato autorizativo*”, o que não é de modo algum o caso da supervisão especial.

Cumpram-se ainda destacar que, dentro da sistemática normativa veiculada pela Portaria nº 40, de 2007, o art. 35-C traz como requisito para se reconhecer como insatisfatórios o Conceito de Curso ou o Conceito Institucional a realização de visitação *in loco*, cujos resultados, frise-se, podem ser inclusive impugnados e, eventualmente, até mesmo objeto de recurso para o Conselho Nacional de Educação, assim como ocorreu na maioria das vezes.

Sendo assim, pode-se constatar que as Medidas Cautelares Administrativas recentemente publica-

¹⁹ “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.”

²⁰ Art. 61 do Decreto nº 5.773 de 2006, § 2º - NA VIGÊNCIA DE PROTOCOLO DE COMPROMISSO, poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, § 3º, motivadamente, desde que, no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos.

das desconsideram totalmente a própria legislação educacional referente à supervisão, ou seja, as Medidas Cautelares Administrativas simplesmente desconsideram a Portaria n.º 40, de 2007, e o Decreto n.º 5.773, de 2006.

Por outro lado, como forma de tentar açambarcar todo o conteúdo normativo referente à matéria, a Seres vem utilizando de maneira totalmente equivocada a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Aliás, diga-se de passagem, esse é o único fundamento também escolhido pelo CNE para acolher as medidas cautelares exaradas pela Seres.

Nessa esteira, urge frisar que não se desconhece que a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, prevê que *“em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”*, contudo, a adoção de medida reconhecidamente excepcional, somente pode ser aplicada quando não houver norma processual específica, nos exatos termos do art. 69 da mencionada lei, não se admitindo sua utilização para alterar ou ampliar as hipóteses já previstas para o caso dos processos regulatórios e de supervisão.

Portanto, a medida prevista na lei geral de processo administrativo federal tem evidente caráter subsidiário e não pode suprir lacunas inexistentes, haja vista que a Portaria n.º 40, de 2007, e o Decreto n.º 5.773, de 2006, disciplinam minudentemente a supervisão. Tais considerações estão inclusive respaldadas pelo § 2º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil que expressamente prevê que *“a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”*

A propósito, valiosa contribuição do Prof. Francisco Guimarães em sua obra *Direito Processual Administrativo (2008)* acerca da temática em questão:

“A Lei Geral do Processo Administrativo, ora sob comentário, emergente dos princípios informadores do Estado Democrático de Direito, por sua impositiva aplicação subsidiária, complementar e supletiva, contamina os procedimentos específicos que passam a coexistir, harmonicamente, com a segurança das normas fundamentais, da Lei n.º 9.784/99, agora comum a todos os processos.

Nos processos específicos regulados por lei própria, processo administrativo instituído pela Lei n.º 9.784/99 tem, em consequência, aplicação apenas subsidiária. Em outras palavras, o novo sistema legal regulamentador do processo administrativo ressaltou, expressamente, a eficácia das leis especiais que, assim, continuam a regê-los por regras extravagantes.”

Assim, resta demonstrado existirem somente três hipóteses de medida cautelar na legislação educacional e uma regra genérica, esta última recorrentemente utilizada pela Seres/MEC mesmo ante sua ilegalidade, como de fato o foi, por meio dos vários despachos e medidas cautelares que não se enquadram nas hipóteses acima, uma vez que extrapolam até mesmo o poder geral de cautela do

administrador público.

Em apertada síntese, com base em toda legislação educacional e no próprio direito administrativo, somente seria possível a aplicação de medida cautelar administrativa em três hipóteses legais, quais sejam:

- 1^a – De acordo com o art. 11, § 3^o, do Decreto n.º 5.773, de 2006²¹, seria cabível medida cautelar para suspensão *preventiva de novos alunos em cursos e instituições irregulares, visando evitar prejuízos a novos alunos*;
- 2^a – De acordo com o art. 61, §2^o, do mesmo Decreto n.º 5.773, de 2006, cuja redação é semelhante ao §4^o, do art. 36 da Portaria Normativa n.º 40, de 2007²², *na vigência de protocolo de compromisso, poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, § 3^o, motivadamente, desde que, no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos*; e,
- 3^a – De acordo com o art. 45, da Lei n.º 9.784, de 1999, admite-se a aplicabilidade de medida cautelar administrativa diante da vedação expressa do art. 69, depende da existência de processo administrativo em curso, bem como a demonstração inequívoca de “*risco iminente*” (art. 45) cuja inexistência deflui exatamente do funcionamento já há anos da IES.

No caso vertente, a utilização da medida cautelar administrativa para a redução de vagas em face do resultado do IGC e CPC não encontra guarida em nenhum dispositivo legal acima, o que torna a medida cautelar administrativa absolutamente nula, sobretudo porque não foi instaurado o processo administrativo previsto na lei que ofertasse ao menos o direito de defesa da IES.

Nessa esteira, não se pode afastar norma norteadora de toda atuação do Ministério da Educação, constante do § 2^o do art. 45, do Decreto n.º 5.773, de 2006, a qual prevê que:

- Art. 45 - A Secretaria de Educação Superior, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação a Distância exercerão as atividades de supervisão relativas, respectivamente, aos cursos de graduação e sequenciais, aos cursos superiores de tecnologia e aos cursos na modalidade de educação à distância.
(...)
§ 2^o - Os atos de supervisão do Poder Público buscarão resguardar os interesses dos envolvidos, bem como preservar as atividades em andamento.

A determinação contida no trecho em destaque tem como elemento nuclear princípio do direito administrativo de grande importância para toda administração, qual seja, o da continuidade dos serviços públicos.

Nesse sentido, considerando-se que a intervenção procedida por meio do ato oriundo de medida

²¹ 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.

²² 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.

cautelar tem repercussões importantes quanto ao comprometimento da manutenção da oferta do curso e, compreendida como inadiável a educação no seio da sociedade, a utilização de medidas gravosas como a minoração de vagas de cursos superiores deve ser tida como medida excepcional, especialmente, diante das diversas alternativas à disposição da administração para regular a atividade das IES.

A respeito dos limites para a adoção de medidas de natureza cautelar, especialmente aquelas com consequências eminentemente restritivas de direitos, traz-se à consideração substanciosa lição dos Professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, na obra *Processo Administrativo* (2001):

“Na ausência de um perigo imediato, real, concreto, demonstrável e demonstrado, a adoção imediata de medidas restritivas de direito obviamente não poderá se haver com tendo caráter cautelar; e, diante disso, se reveste de inegável ilicitude.”

Na hipótese em questão basta considerar-se que em qualquer processo administrativo que possa resultar uma restrição de direito, no caso, o das IES que tiveram minoradas as vagas regularmente autorizadas, não havendo risco ou perigo iminente, deve ser proporcionada a possibilidade de defesa eficaz, que assim será somente se for prévia (art. 5º, LIV e LV da Constituição).

Demonstrados os requisitos para que uma medida cautelar seja legalmente respaldada, em especial no âmbito dos procedimentos instruídos pelo Ministério da Educação, bem como a diante de alternativas menos gravosas de reconhecida efetividade para alcance na melhoria da qualidade do ensino, resta evidente que a utilização de medida cautelar administrativa para a redução de vagas de cursos superiores se revela ilegal e fere vários princípios constitucional-administrativos.

4.2 – Da ilegalidade da suspensão da prerrogativa de autonomia de centros universitários e universidades por meio de Medidas Cautelares Administrativas

De acordo com a sistemática adotada em um passado recente pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, as Medidas Cautelares Administrativas exaradas passaram também atingir a prerrogativa de autonomia atribuída aos Centros Universitários e Universidades pela LDB. Nesse caso, há dois vícios legais bastante evidentes: primeiro, a Seres não tem competência para suspender a prerrogativa de autonomia, haja vista que essa seja uma competência originária do CNE; e, segundo, a LDB enfatiza que a suspensão temporária de prerrogativas deve ser precedida de um processo de saneamento de deficiências. No caso, as Medidas Cautelares Administrativas exaradas pelo MEC em face de Centros Universitários e Universidades não obedecem a nenhum dos preceitos acima, conforme se verá adiante.

No descortino da legislação educacional vigente, apresenta-se de modo inequívoco a atribuição

privativa do Conselho Nacional de Educação de suspender as prerrogativas de autonomia das Instituições, quando a normatização regente assim autorizar. Essa competência jamais poderia ser exercida pela Seres, assim como vem ocorrendo.

Em princípio, importa observar o que dispõe a alínea ‘e’, parágrafo 2º, do art. 9º, da Lei nº 4.024, de 20.12.1961, com as alterações promovidas pela Lei nº 9.131, de 24.11.1995 e redação dada pela Medida Provisória nº 2.16-37, de 2011, que evidencia as atribuições do CNE²³:

Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

(...)

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

(...)

e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;

Dentro dessa sistemática legal, pode-se inferir que todo processo de credenciamento, credenciamento e descredenciamento de Centros Universitários e Universidades, bem como as suas prerrogativas, está afeto à decisão do Conselho Nacional de Educação. Da mesma forma, o art. 13, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, estabelece que o credenciamento de Centros Universitários e Universidades, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico da instituição já credenciada, em funcionamento e com padrão satisfatório de qualidade.

Por uma questão de lógica legal booleana, se compete ao CNE credenciar ou descredenciar Centros Universitários e Universidades, haja vista ser este um órgão de deliberação máxima na estrutura organizacional do Ministério da Educação, evidentemente que também passa a ter competência na decisão final de suspender a prerrogativa de autonomia de Centros Universitários e Universidades. A suspensão da prerrogativa de autonomia implica na redução do próprio ato de credenciamento a que a IES foi submetida, razão pela qual a decisão do CNE é imprescindível para dar validade a esta redução, motivo pelo qual a referida redução jamais poderia ser objeto de medidas cautelares unilaterais exaradas pela Seres. Aliás, diga-se de passagem, sequer existe fundamento legal para que a Seres proceda com a referida redução por meio de medidas cautelares.

Por outro lado, é de suma importância observar que a suspensão da prerrogativa de autonomia universitária não é uma medida ordinária que deva ser tomada com base em um processo contínuo de avaliação (IGC), mas é uma medida extraordinária, que deve observar o devido processo legal,

²³ As referidas atribuições também estão previstas no atual Regimento Interno do CNE, instituído por força da Portaria MEC nº 1.306, de 2 de setembro de 1999.

sobretudo porque implica em penalidades, conforme disciplina o Decreto n.º 5.773, de 2006.

Dentro desse contexto, após a sucessão de diversos atos normativos exarados pelo MEC, prevalecendo hoje em dia o Decreto n.º 5.773, de 2006, pode-se constatar a existência de todo um procedimento administrativo específico que deságua na suspensão da prerrogativa de autonomia. Aliás, diga-se de passagem, a suspensão de prerrogativas deve ser necessariamente precedida do direito de defesa, conforme dispõe o art. 52 do referido decreto:

Art. 52. Recebida a defesa, o Secretário apreciará o conjunto dos elementos do processo e proferirá decisão, devidamente motivada, arquivando o processo ou aplicando uma das seguintes penalidades previstas no art. 46, § 1o, da Lei no 9.394, de 1996:

(...)

III - suspensão temporária de prerrogativas da autonomia; ou

(...)

Art. 53. Da decisão do Secretário caberá recurso ao CNE, em trinta dias.

Parágrafo único. A decisão administrativa final será homologada em portaria do Ministro de Estado da Educação.

(...)

Art. 56. A decisão de suspensão temporária de prerrogativas da autonomia definirá o prazo de suspensão e as prerrogativas suspensas, dentre aquelas previstas nos incisos I a X do art. 53 da Lei nº 9.394, de 1996, constando obrigatoriamente as dos incisos I e IV daquele artigo.

Parágrafo único. O prazo de suspensão será, no mínimo, o dobro do prazo concedido para saneamento das deficiências.

(grifos editados)

Os trechos legais colacionados acima revelam a existência de previsão legal expressa acerca do procedimento administrativo que precederá a aplicação da medida de suspensão das prerrogativas de autonomia de Centros Universitários e Universidades. Observe-se que o referido art. 52 do Decreto n.º 5.773, de 2006, é expresso ao afirmar que a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia é uma efetiva penalidade, razão pela qual deve ser objeto do devido processo legal e, por via de consequente, precedido de defesa da IES.

Todo o procedimento acima descrito busca, à evidência, assegurar a efetiva aplicação dos princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e duplo grau de jurisdição, uma vez que as decisões do Secretário serão sempre passíveis de recurso perante o Conselho Nacional de Educação, a quem comportará a decisão final acerca da referida suspensão.

Deste modo, imperioso concluir que, quanto à definição da competência para a suspensão da

prerrogativa de autonomia das Universidades e dos Centros Universitários, obrigatoriamente tal expediente deverá ser precedido do pertinente procedimento administrativo, o qual estará sujeito a chancela do CNE, procedimento este totalmente inobservado pelas Medidas Cautelares.

Assim, resta patente a nulidade das Medidas Cautelares que suspendem a autonomia dos Centros Universitários e Universidades, pois sequer ultrapassam o aspecto da competência para seu exercício, vez que incumbe ao CNE e não à Seres tomar qualquer medida relacionada à autonomia de Universidades e Centros Universitários, esvaziando assim o ato da legalidade necessária, o que, por si só, sugere o imediato repúdio por parte do judiciário, assim como de fato vem ocorrendo.

A conclusão acima emerge cristalina da conformação normativa aplicável à questão, que pode ser dividida em duas únicas vertentes que autorizariam a suspensão procedida pelo Secretário da Seres, nenhuma delas sequer análoga à hipótese em comento.

A primeira, conforme já adiantado acima, decorre da previsão, plenamente vigente, contida no art. 9º, parágrafo 2º, alínea *e*, da Lei n.º 4.024/1961, com as alterações promovidas pela Lei n.º 9.131/1995 e a redação dada pela Medida Provisória n.º 2.16-37/2011, que confere expressamente à Câmara de Educação Superior atribuição de suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação.

A segunda possibilidade de suspender a autonomia universitária de uma Instituição de Ensino Superior, considerando a legislação vigente, é aquela instruída a partir do expediente previsto no Capítulo III, do Decreto n.º 5.773/2006, o qual expressamente dispõe acerca dos procedimentos que devem preceder a decisão de suspensão das prerrogativas de autonomia universitária de determinada IES.

Ao punir, por meio de medidas cautelares e com base nos mesmos critérios avaliativos, o MEC pune arbitrariamente diversas instituições de ensino, que passam a ser desconsideradas em seus aspectos decorrentes de suas atuações, desrespeitando completamente não apenas os princípios que decorrem da Constituição da República como, ainda, aqueles nos quais se lastreia o Sinaes, como o que determina *o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos*.

Portanto, não restam dúvidas que as Medidas Cautelares Administrativas que reduzem a prerrogativa de autonomia de Centros Universitários e Universidades são ilegais, eis que simplesmente não observam aos preceitos normativos disciplinados na LDE e no Decreto n.º 5.773, de 2006, além de não respeitar a competência do CNE na análise das referidas reduções de prerrogativas.

4.3 – Das recentes e sedimentadas decisões judiciais contrárias às Medidas Cautelares

Administrativas do MEC

Com relação à abusividade e ilegalidade com que as Medidas Cautelares Administrativas vêm sendo manejadas pelo MEC, o Judiciário tem sedimentado decisões que rechaçam totalmente as referidas medidas, sobretudo diante da repercussão evidentemente danosa para as IES e, principalmente, para os próprios alunos. Seguindo a linha de raciocínio acima explicitada, o Judiciário vem entendendo de forma categórica²⁴:

...

Da análise da documentação juntada e da legislação que rege a matéria, extrai-se que o Secretario de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, ao expedir o despacho determinando a redução do número de vagas para ingresso de novos alunos, não observou o procedimento previsto na legislação acima transcrita.

De fato, o art. 40 da Portaria nº40 do Ministério da Educação é claro ao estabelecer que na vigência de protocolo de compromisso poderá ser suspensa, cautelarmente, a admissão de novos alunos, dependendo da gravidade das deficiências, nos termos do no art. 61, § 2º, do decreto nº 5.773, de 2006, a fim de evitar prejuízo aos alunos.

Assim, a suspensão cautelar determinada pelo Secretario de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação não obedeceu ao procedimento expressamente previsto na portaria mencionada. E digo isso porque sequer foi firmado protocolo de compromisso entre o Ministério da Educação e a demandante. Dessa forma, suspender cautelarmente o número de vagas oferecido, contrariando, frontalmente, o disposto no normativo mencionado, viola, sem sombra de dúvida, o devido processo legal.

...

3. Dispositivo.

Ante o exposto, DEFIRO A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, para determinar a suspensão do despacho do Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação que reduziu cautelarmente o número de vagas para ingressos de novos alunos no curso de graduação em direito oferecido pela autora. AUTORIZO, ainda, a realização do vestibular para o mencionado curso, no dia 12/06/2011, para as 60 (sessenta) vagas oferecidas e reduzidas no referido despacho. (GRIFOS EDITADOS)

Ainda mais recente, e, em caso idêntico, houve apreciação de ordem impetrada por IES atingida por outra Medida Cautelar Administrativa, oportunidade em que o Judiciário, de forma bastante técnica, bem evidenciou a necessidade da guarida judicial diante do inequívoco preenchimento dos requisitos para a Medida Cautelar para tanto²⁵:

“(…)

Ressalte-se que, somente após a avaliação in loco, com emissão de CC ou CI insatisfatório, é que deverá ser celebrado o protocolo de compromisso e somente neste momento é que poderá a administração adotar medida cautelar no intuito de suspender a admissão de novos alunos, com o intuito de evitar prejuízos a eles.

Nessa esteira, verifico que, para a aplicação de medida que imponha redução de vagas a cursos já reconhecidos

²⁴ Processo nº 2369-83.2011.01.3502, despacho exarado pela Justiça Federal em Anápolis, no Estado de Goiás.

²⁵ Processo nº 37758-47.2011.4.01.3400, sentença exarada pelo juízo da 6ª Vara Federal do Distrito Federal.

que obtiveram conceito insatisfatório (Conceito Preliminar de Curso – CPC), necessário que a administração obedeça ao trâmite administrativo previsto nas normas que regem a matéria, garantindo a IES o devido processo legal administrativo.

No presente caso, contudo, o ato impugnado determinou cautelarmente a redução do número de vagas a serem ofertados para o Curso de Direito da Impetrante, sem observância dos procedimentos legais e regulamentares, sendo, portanto, um ato ilegal que deve ter seus efeitos suspensos, até julgamento final da presente demanda. Ora, em tendo o Ministério da Educação detectado deficiências na prestação do serviço educacional, poderia, sim, ter adotado outras medidas acautelatórias amparado pelo poder geral de cautela da Administração Pública, previsto no art. 45 da Lei 9.784/99, para resguardar ofensas aos direitos dos estudantes, na prestação do serviço educacional. Porém, a medida imposta no caso concreto tem aparência de penalidade, sendo, portanto, um ato ilegal, na medida em que deixa de observar os procedimentos legais e regulamentares que o prevêm, devendo, pois, ser rechaçado pelo Judiciário.

III – DISPOSITIVO

Diante do exposto, CONCEDO A SEGURANÇA para, confirmando a liminar, anular o despacho nº 105, da Secretária de Regulação e Supervisão da Educação Superior-SERES...

Para o Judiciário, não restam dúvidas que as Medidas Cautelares Administrativas impostas se constituem como evidente penalidade e que, por essa razão, devem resguardar o direito à ampla defesa e o contraditório. Além do mais, o MEC deve render observância à própria Portaria n.º 40, de 2007, republicada em 2010, pois somente após a avaliação *in loco*, com emissão de CC ou CI insatisfatório, é que deverá ser celebrado o protocolo de compromisso e, somente neste momento, é que poderá a administração adotar medida cautelar no intuito de suspender a admissão de novos alunos, não havendo respaldo jurídico normativo para adoção da medida cautelar diante da inexistência dos requisitos normativos que autorizem a redução cautelar do número de vagas das IES.

Na linha do raciocínio acima esposado, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região também referendou a suspensão dos efeitos de medida cautelar aplicada em processo análogo e assegurando, por conseguinte, a manutenção das vagas para as quais determinada IES foi regularmente autorizada pelo Ministério da Educação²⁶:

(...)

No processo administrativo, como no processo judicial, pode acontecer a necessidade de imposição de medidas urgentes, sem prévio contraditório, o qual, entretanto, não fica excluído, mas apenas postergado. Justificam-se certas providências, antecipadamente à conclusão do processo, em face do risco de lesão grave e irreparável ao interesse público.

Pois bem. As medidas “cautelares” em questão não estão estribadas nas normas de regência (Decreto n. 5.773/2006, Lei n. 10.681/2004 e Portaria n. 40/2007). No processo de recredenciamento e de renovação de reconhecimento de curso, há sim previsão de redução de número de vagas ofertadas pela instituição de ensino, mas a medida tem lugar no curso de protocolo de compromisso, que compreende conjunto de medidas visando

²⁶ Processo n.º n.º 0068203-63.2011.4.01.0000/DF, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

a reverter resultado insatisfatório do serviço prestado pela instituição, revelado em avaliação. No caso, ao que consta, o aludido protocolo nem sequer chegou a ser firmado.

Pode ser que a Administração tenha decidido “apressar o processo” em face de grave deficiência, em números absolutos, que teria tido apontada em avaliação mais recente das instituições de ensino, ou por vislumbrar tendência de acentuação de queda de qualidade no setor. Não obstante, conquanto a preocupação seja louvável, deve ser explicitada, a fim de que convença sobre sua adequação. Nos termos em que declinada, a motivação não é apta a justificar a medida adotada – que, na verdade, não é tipicamente cautelar – ou a desconsideração da normatização vigente, o que confere relevância aos fundamentos da impetração.

O risco de lesão não pode ser descartado, porquanto o ingresso de novos alunos diz com a receita da instituição.

Defiro, pois, o pedido de antecipação da tutela recursal para suspender, em relação à impetrante, “os efeitos do despacho exarado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), publicado no Diário Oficial da União (DOU) n. (...)

Na esteira do julgado acima, cabe repisar que o art. 61, parágrafo 2º do Decreto nº 5.773 de 2006²⁷, ao qual se reporta o art. 36, parágrafo 4º da Portaria n.º 40/2007, reforça a necessidade da prévia existência de *Protocolo de Compromisso* para sejam adotadas medidas cautelares.

Nas últimas Medidas Cautelares Administrativas publicadas no Diário Oficial da União, porém, diante da enxurrada de ações manejadas, a Seres passou a utilizar-se apenas de um fundamento para justificar legalmente as medidas cautelares, que seria o art. 45 da Lei n.º 9.784, de 1999²⁸, dispositivo este que regulamenta o fundamento geral das Medidas Cautelares Administrativas²⁹. Esse, inclusive, é o fundamento utilizado pelo CNE para referendar as medidas cautelares exaradas pela Seres. Ocorre, porém, que esse fundamento geral encontra limitação no art. 69 da própria Lei n.º 9.784, de 1999, o qual determina que os processos administrativos específicos continuem a reger-se pela lei própria, no caso, o Decreto n.º 5.773, de 2006, e a Portaria n.º 40, de 2007, republicada em 2010.

Em outras palavras, em que pese a sistemática prevista por todo o arcabouço da legislação educacional, o MEC se arvora em um dispositivo esparso da lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal para penalizar várias IES, em detrimento dos atos normativos exarados pelo próprio MEC. Em suma, as Medidas Cautelares Administrativas não rendem observância à legislação educacional exarada pelo próprio MEC.

²⁷ “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.”

²⁸ Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

²⁹ Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Conclusão

Quem pergunta pela educação no horizonte de uma reflexão filosófica parte do chão concreto da vida humana, do mundo humano enquanto espaço de ação, onde o ser humano se experimenta como uma realidade a se fazer, entregue a si mesmo e investindo em si mesmo em todas as suas decisões. Pois bem, dentro desse senso introspectivo, o presente estudo buscou apresentar algumas reflexões em torno do atual sistema de avaliação e supervisão da educação superior, partindo-se do pressuposto de que este cenário esteja em indubitável evolução, embora igualmente esteja cercado por equívocos decorrentes de uma realidade evidente, qual seja: a busca da qualidade na educação superior não pode servir de justificativa para o arbítrio, assim como vem ocorrendo.

Dentro dessa perspectiva, resta claro que o Sinaes trouxe um significativo avanço no modelo de avaliação na educação superior, ampliando o foco da avaliação ao incluir, de forma integrada, a avaliação institucional, avaliação de cursos e o Enade, visando não priorizar unicamente o desempenho de estudantes como forma de atribuir qualidade às IES, permitindo apresentar um diagrama mais completo da qualidade da educação superior que vem sendo oferecida em nosso país.

Ocorre, porém, que o Sinaes vem sendo utilizado de maneira equivocada nos mecanismos de avaliação, haja vista que o administrador/regulador passou a efetivamente priorizar o Conceito Preliminar de Curso para adjetivar o que seria qualidade. Nesse sentido, é demasiado teratológico que a avaliação de um curso por meio do Conceito Preliminar de Curso – cuja composição considera principalmente o Enade, IDD, doutores e mestres – substitua a avaliação *in loco* de curso, momento em que se pode verificar a diversidade do curso em função de sua organização administrativa acadêmica, missão e localização. O que se vê, por outro lado, são campanhas das IES em mobilizar alunos exclusivamente para melhorar o desempenho no Enade, o que pode ocasionar algumas consequências danosas como de selecionar os melhores alunos para participarem do certame. Em função dos critérios estabelecidos na composição do CPC, em que doutores e mestres têm grande importância nos insumos, com a aplicação da curva de Gauss, as Faculdades são as grandes prejudicadas, pois, embora não necessitem de professores titulados e em regime integral, como é o caso de Instituições com autonomia, os Conceitos 1 e 2 são destinados principalmente para Faculdades pequenas situadas em locais em que a presença do ensino superior público inexistente ou tem pouca oferta, desrespeitando assim a diversidade de instituições e de cursos prevista no Sinaes.

Por outro lado, em consequência do CPC e sua composição enviesada, o MEC também passou a utilizar-se do Índice Geral de Cursos, que é aferido pela média ponderada dos cursos com CPC, para igualmente adjetivar qualidade às IES, desnaturando totalmente os Conceitos Institucionais (CI) decorrentes de avaliações *in loco* realizadas pelo INEP. O IGC, além de desvirtuar o Sinaes, também apresenta distorções principiológicas, conforme explicitado alhures, eis que atribui um conceito global a uma determinada IES por meio da avaliação de um percentual mínimo de cursos ou repete o IGC negativo mesmo inexistindo curso submetido ao ciclo de avaliação, o que não é

de forma alguma a inteligência daquilo que propunha o Sinaes. Outra incongruência é a repetição do IGC negativo mesmo inexistindo curso submetido ao ciclo de avaliação e a Seres valer-se do IGC contínuo para aplicar medida cautelar.

Não bastassem as incongruências apontadas nos mecanismos de avaliação utilizados pelo MEC como critérios de qualidade (CPC e IGC), em detrimento de outros mecanismos entabulados pelo Sinaes (CC e CI), a supervisão decorrente desses equivocados meios de avaliação também se apresenta de forma bastante equivocada, eis que o seu principal mecanismo, a Medida Cautelar Administrativa, é simplesmente ilegal e pune antecipadamente as IES, conforme explicitado alhures.

A Medida Cautelar Administrativa é medida excepcional dentro do direito administrativo, no entanto, o MEC passou a adotá-la como mecanismo usual de punir vários cursos e IES, sem possibilitar o direito de defesa dessas entidades e seus cursos. Tal atitude também vem sendo rechaçada reiteradamente pelo Judiciário, conforme evidenciado, eis que tais medidas cautelares estão eivadas de nulidades facilmente detectadas. Aliás, diga-se de passagem, como dispositivo administrativo excepcional, a Medida Cautelar Administrativa não pode ser utilizada como mecanismo de penalidade sem ser precedida do direito de defesa, em observância ao devido processo legal e nos termos do art. 52 do Decreto n.º 5.773, de 2006, conforme vem entendendo o Judiciário.

Com base nessas assertivas, cai totalmente por terra o argumento ventilado pelo MEC e pelo INEP, por intermédio de diversas palestras e cursos proferidos, de que a supervisão não seria uma pretensão punitiva antecipada do administrador para com as IES. A supervisão feita por meio de Medida Cautelar Administrativa assume totalmente a condição de penalidade antecipada, sendo, portanto, ato eivado de ilegalidade na medida em que deixa de observar os procedimentos legais e regulamentares exarados pelo próprio Ministério da Educação.

A par de tais discussões, que fogem à brevidade de uma análise usual, espera-se que as reflexões deste estudo possam conduzir a novas ideias e discussões que venham valorizar e renovar os mecanismos de avaliação e supervisão do Ministério da Educação, haja vista que tais mecanismos sejam imprescindíveis para a melhoria da educação superior no Brasil.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: Estado x mercado*. São Paulo: Cortez/UNIMEP, 2003.

BARROS, Suzana de Toledo. *O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais*. 2ª Edição. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000.

BRASIL, MEC, INEP. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Bases para uma proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília: CONAES, 2003.

MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2001.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Educação superior, direito e Estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.



JÚLIO CÉSAR DA SILVA (DEBATEDOR)³⁰

1 – Uma primeira tentativa de interligação de todos os textos

O papel do debatedor, em um painel com dois experientes e consagrados advogados especialistas em Direito Educacional, fica extremamente limitado, sobretudo, quando, em nosso ponto de vista, todos os argumentos apresentados pelo Dr. Gustavo Fagundes e pelo Dr. José Roberto Covac estão absolutamente corretos, não nos permitindo argumentos de contraposição. No entanto, podem provocar outro caminho, após atenta reflexão, estimulando-nos a pontuar algumas outras questões.

Primeiramente, queremos dizer que a leitura do conjunto de textos a serem apresentados neste seminário permite-nos concluir que existe um consenso em relação à necessidade de mudanças para correção de rumos, tantas são as irregularidades, as questões técnicas carecedoras de revisão, as fragilidades conceituais e a violação do direito – no que se refere à regulação – constatadas nos textos de Rodrigo Capelato, tratando do “Conceito Preliminar de Curso” e “Índice Geral de Cursos”; de Leandro Tessier, criticando o modelo do Enade; de José Carlos Rothen, demonstrando a incompatibilidade dos processos, quando usados para avaliação e regulação; e todos os outros. Há, portanto, um consenso no que se refere a/a:

³⁰ Presidente do Centro de Implementação de Projetos Inovadores em Educação (Cimpro) e Conselheiro da Fundação de Apoio ao Cefet-RJ (Funcetef - RJ). jcesar2608@terra.com.br

- necessidade de urgente revisão de instrumentos e normas; sobretudo, dos conceitos de CPC e IGC;
- necessidade de criticarmos as condutas que entendemos como arbitrárias, praticadas pelo MEC no exercício de sua função regulatória, e, ao final, buscarmos fundamentos jurídicos que devem ser importantes como argumentos de defesa para as IES;
- necessidade de revisão da avaliação, que está sendo utilizada meramente como instrumento regulatório;
- necessidade de revisão do papel das comissões, treinadas para atuarem como inspetoras;
- necessidade de revisão da metodologia da prova do Enade;
- desvalorização das questões pedagógicas para atender ao rigor de uma avaliação para fins regulatórios;
- descumprimento em normas técnicas e portarias do MEC do princípio de hierarquia das leis;
- ao arcabouço jurídico construído pelo MEC sem medo de violar outras leis e, depois desta ação, não cumpre nem mesmo o que criou arbitrariamente;
- equivocada publicidade do ranqueamento, causando dano irreparável à imagem da IES; e, por fim,
- necessidade de responsabilização do aluno no exame do Enade.

1.1 – Do texto de Gustavo Fagundes

A principal mensagem deste texto é a demonstração de que não há qualquer conflito entre a lei do Sinaes (10.861/2004) e a Lei do Processo Administrativo (9.784/1999).

Analisada exaustivamente a compatibilidade entre elas, passa o Autor a dar exemplos claros e incontroversos de normas e instrumentos que estão sendo aplicados com visível violação de direitos dos administrados, descumprindo a Lei do Processo.

Dentre os inúmeros exemplos colhidos no texto, damos ênfase a:

- julgamentos secretos, praticados pelo Conaes e pela CTAA;
- violação da regra do devido processo legal (descumprimento de prazos e instâncias recursais);
- ilegalidade das medidas cautelares.

1.2 – Do texto de José Roberto Covac

Depois de uma contextualização constitucional sobre o ensino superior privado, o autor faz uma análise crítica da lei do Sinaes e passa a uma demonstração de alguns dos mais nítidos exemplos de ilegalidades e irregularidades, destacando-se:

- As carências no Conceito Preliminar de Curso e no Índice Geral de Cursos como instrumentos de avaliação que violam a lei do Sinaes e estabelecem um caminho sem volta para a prática de arbitrariedades;
- O sentido equivocado e injusto das Medidas Cautelares, que se transformaram em instrumentos de punição antecipada;
- A falta de embasamento para a aplicação de punições como: redução de vagas e suspensão de autonomia universitária.

Tanto Gustavo quanto Covac oferecem inúmeros julgados para demonstrar posicionamentos dos Tribunais sobre essas matérias que versam sobre enfrentamento de arbitrariedades do MEC.

2 – Raízes dessa violência contra as IES privadas

É evidente que a visão do MEC em relação às IES privadas tem sido contaminada por um olhar preconceituoso, desconsiderando a diversidade destas instituições, desvalorizando o papel que as IES privadas desempenham no atendimento à demanda de nossa população e, sobretudo, o papel deste segmento para o desenvolvimento do país nas últimas décadas.

Estes são alguns pontos que estão na raiz dessa visão preconceituosa:

- Confronto entre ensino público versus ensino privado;

- Preconceito declarado contras as IES privadas, a partir do conceito de desvio da função de educação para mera constatação de mercantilismo;
- Existência de IES que não estão voltadas para a busca de aprimoramento de qualidade;
- Violação a uma regra constitucional da autonomia universitária, sem qualquer temor de enfrentar essas questões em sede judicial. Seria a certeza de impunibilidade?

3 – *Sugestões do debatedor*

- Da utilização do instrumento produzido pelo Conselho de reitores das Universidades Brasileiras (Crub) “Avaliação da educação superior brasileira: um resgate”;
- A regionalização desses debates, após a reunião do material, em seminário mais resumido, porém com apresentação dos pontos básicos aqui apresentados;
- A ABMES criar um núcleo de pesquisa e estudo sobre a visão do judiciário em relação a estes temas mais contraditórios e de escandalosa violência aos direitos das IES. Pode ser de instrumento de apoio ao judiciário;
- A necessidade de criarmos um mecanismo de defesa para as IES sérias e comprometidas com a educação: um órgão da sociedade civil integrado por várias instituições para produzir avaliação e acreditação.

DEBATES

Coordenador da mesa – Abib Cury³¹

Coordenador da mesa – Convido o Professor Lobo e o Professor Robert para fazerem parte da mesa, porque agora faremos um debate das duas apresentações e eu pediria que aqueles que tiverem dúvidas façam as perguntas por escrito utilizando a ficha que se encontra na pasta. Ficariamos, então, à disposição para as respostas. Apenas gostaria antes de fazer uma colocação. Quando se está falando de toda essa problemática dos juízes, etc., eu cheguei a conversar com o presidente do CNJ

³¹ Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup). anup@anup.com.br

na possibilidade de se criar uma Câmara de Direito Educacional, assim como se criou alguma coisa de direito econômico, que já existe hoje. Agora, como é que isso nasceu? Nasceu porque começaram a aparecer muitas pendências no direito econômico. Eu cheguei a demonstrar que o direito educacional hoje tem um monte de processos no judiciário. Então, seria interessante, pois agora já tem matérias suficientes para se criar essa Câmara. Eu deixaria até para o Covac, num determinado momento, ampliar um pouco isso, que era um trabalho que eu estava fazendo de forma pessoal.

José Roberto Covac – Só para complementar o que o Professor Abib colocou, para que se tenha uma ideia, hoje uma das matérias que são cobradas no concurso público da Procuradoria da República é legislação educacional. Eu fiquei sabendo disso porque me pediram para dar aula exclusivamente sobre o tema e fui verificar. Ou seja, o Estado hoje está aparelhando os procuradores da República exatamente para atuar nessas áreas, pelo que estou vendo. Na área trabalhista, por exemplo, tem ocorrido muitos problemas no âmbito do ensino superior. Então, as varas de trabalho estão querendo se especializar no aspecto do direito do trabalho, exclusivamente, para o docente. Em relação a isso, ele é muito próprio, porque contribui. A gente percebe que o judiciário aqui de Brasília e o judiciário de Recife são bem preparados e já entendem bem o tema. Quando você vai para um judiciário fora daqui é muito difícil a compreensão da temática. Então é extremamente positivo. A ABMES fez um trabalho que eu achei muito interessante. Quando saiu o IGC e o CPC, foi formado um grupo de trabalho – Rodrigo, Ana Maria, Sérgio Fiuza, eu e o Swartzman –, disso saiu um livro que foi entregue, na época, para cada ministro do Supremo, Superior Tribunal de Justiça, procuradores e Congresso Nacional, porque é um tema completamente novo, e isso é importante porque é quem julga. Como se diz, tem duas teses: a nossa e a do juiz, mas infelizmente sempre prevalece a do juiz. É importante que eles conheçam também o tema.

Coordenador da mesa – Eu passo a palavra ao Professor Robert, porque ele está com duas perguntas e acho que vão encostá-lo na parede.

Robert Verhine – Muito obrigado! Eu tenho duas perguntas e creio que são muito parecidas. Uma das perguntas diz: “O senhor diferencia avaliação da creditação, credenciamento e regulação? Como especialista em avaliação, como o senhor vê a atuação da Seres/MEC, que age em desrespeito ao que determina o Sinaes? Como membro da Conae, essa situação não o perturba?” E a segunda pergunta é da mesma linha: “Qual a sua posição como membro da Conae quanto ao desrespeito à lei do Sinaes pelo MEC?” Para responder a essas duas perguntas, eu tenho que enfatizar que minha posição é de alguém que atua na área de avaliação educacional. Meu interesse é trabalhar para a melhoria do sistema nacional de avaliação de educação superior. E como membro do Conaes, a gente trabalha constantemente com essa preocupação, nesse sentido de debater, discutir, refletir e fazer proposições na busca de melhorar o Sinaes. Eu não acho que o Sinaes pode ficar parado no tempo. Eu acho que houve até alguns problemas de concepção inicial. Acho que tem problemas na própria lei. Na segunda parte de minha fala, que eu não tive tempo de abordar, eu peguei cada mudança

que foi feita nesses últimos tempos em termos do Sinaes e sua concepção inicial e o que tem acontecido depois, e falo sobre cada uma dessas coisas, argumentando que a abertura para modificações e a abertura para aperfeiçoamento é fundamental. O próprio presidente do Inep, Luiz Cláudio, que assumiu recentemente, está criando uma série de comissões para rever todo o processo de avaliação e essas comissões já estão começando a atuar. Alguns dos artigos que foram disponibilizados para este seminário também estão disponíveis no contexto do Inep e estes artigos estão sendo levados em conta nessas discussões das comissões. Eu até ia sugerir que todos esses artigos fossem encaminhados para o Inep, porque eles – eu tive a oportunidade de ler – têm contribuições no sentido de tentar aperfeiçoar o sistema. Agora, o que estou argumentando é que eu não sei exatamente qual é o desrespeito específico de que se está falando, mas vejo uma série de mudanças que têm acontecido. Pelo menos o que tem a ver com o aval da Conaes, tem uma justificativa da busca de melhorias. Tem uma série de problemas que nós temos que enfrentar. E acho que é importante que este tipo de discussão e outras discussões aconteçam nesse sentido de buscar melhorias.

Coordenador da mesa – Passo a palavra ao Professor Covac.

José Roberto Covac – Tem duas perguntas aqui que vão para um mesmo encaminhamento. Elas dizem respeito sobre qual é a atitude que a associação deve tomar (ABMES, Fórum, etc.), relativamente às questões que foram postas, quando ocorrem ilegalidades, etc. Primeiro, cada associação tem legitimidade para atuar em função do interesse de seus associados, e esta decisão é uma decisão tomada pela Assembleia e pela diretoria. Pode fazer? Evidentemente que pode fazer. O que precisa, talvez, escolher é a maneira mais adequada para entrar em juízo. Por exemplo, quando a Cofenem entra em juízo, ela entra e atinge a todos. Se uma decisão for ruim, ela pega todo mundo. Às vezes é muito mais importante você entrar por entidades ou sindicatos, porque é muito mais fácil você ir conceituando e ao mesmo tempo dando possibilidade para que outras entidades entrem e obtenham o mesmo direito. Vou dar um exemplo típico com o Semesp. O Semesp entrou com uma ação contra o Decreto 3.860 por causa da CND. Obrigavam as instituições para processo de credenciamento, autorização, renovação de conhecimento, obrigava a ter a CND. O que aconteceu? Nós entramos coletivamente em nome das entidades. Essa decisão foi favorável. O MEC tentou revogar essa decisão porque disse que foi mudado o decreto, o 3.860, que foi a base para o 5.773, mas na realidade o 5.773 diminuiu a quantidade de exigências de CND, principalmente para processo de reconhecimento de cursos. E essa decisão, que é de São Paulo, depois foi aproveitada para o Rio de Janeiro e outras localidades acabaram obtendo essa mesma decisão. Então, o que precisa ser pensado é da pertinência e o momento em que se vai fazer isso. A possibilidade existe. E isso é uma decisão que não cabe ao advogado. O advogado simplesmente indica e diz o que vai fazer. O advogado fala por outro. Se não for contratado, se não tiver procuração, ele não fala por ninguém. Estamos aqui num debate exatamente para indicar caminhos. O que todas as entidades devem é, primeiro, saber se o caminho do diálogo resolve, segundo, até que ponto o caminho do diálogo resolve. E é até uma pergunta do Veronese: às vezes nem é a ação judicial. Interpeleções, notifica-

ções, entende? Para vocês terem uma ideia, referente ao primeiro processo de IGC, que foi julgado contra o Ministério da Educação, existe uma indenização de 2 milhões a serem pagos aos alunos. Ou seja, o administrador público, quando tem que por a mão no bolso, ele pensa duas vezes. Razão pela qual a instituição não pode se abster de fazer o recurso administrativo, jamais, pelo seguinte: a instrução dos processos de defesa do MEC é péssima. As notas técnicas são ctrl+c, ctrl+v. Não bate nada com nada. Aplica-se uma pena de uma entidade na outra. O selo em relação às notas técnicas que estão sendo publicadas é uma coisa vergonhosa. E quando isso vai ao judiciário... Imagine uma nota técnica: você vai fazer uma defesa que tem um IGC contínuo negativo, mesmo não tendo um ciclo de avaliação, baseado numa nota técnica que não tem assinatura e nem tem data. Imagina chegar isso ao judiciário, que vai dizer assim: “Isso é uma brincadeira. Que poder público é esse que aplica uma penalidade assim?” Objetivamente, pode ser feito. Tem sindicatos, tem associações, tem a Confenem, tem várias que podem fazer e independente e sem prejuízo de cada entidade de lutar pelo seu direito, até porque a individualização do direito às vezes é muito mais fácil de se obter, porque você consegue demonstrar a situação concreta. Foi um exemplo típico: curso de medicina, entrou em juízo, você mostra o que é a instituição e que obteve o direito dele. É muito mais fácil. Mas existem conceitos que são difusos, servem a todos, e quando servem a todos, é nesses interesses que as entidades têm que entrar.

Coordenador da mesa – Passo a palavra de novo ao Professor Robert, para mais uma pergunta.

Robert Verhine – Na verdade, não é uma pergunta, é uma observação. E é uma observação importante, porque eu não sabia. Diz que a consideração do retorno financeiro foi introduzida na avaliação dos docentes do Cope em 1978 e existe até hoje. Cope sempre priorizou o desempenho do docente em sua atuação. Então, acho isso interessante. Eu sou um professor, claro, tem 25 anos que faço parte de corpo docente na Universidade Federal da Bahia. E acho que é vergonhosa a falta de avaliação dos docentes. Estou falando sobre as universidades públicas federais, que conheço pessoalmente. Não estou dizendo aqui que a questão do retorno financeiro seria a forma melhor para captar a qualidade de um professor, mas temos que fazer muito mais nesse sentido de garantir professores de alta qualidade, tanto no sentido do trabalho de sala de aula quanto da produção científica em geral. E acho que temos um problema muito grande no caso das universidades federais públicas, que é o corporativismo, a tendência de proteger um ao outro, e não aceitar o que eu ia chamar de avaliação mais cuidadosa. Então, acho que esse exemplo de Cope é importante. Eu só queria dizer mais uma coisa, se eu posso, porque acho que não consegui responder completamente as perguntas anteriores. Eu acho que nós mesmos na própria Conaes trabalhamos com uma proposta para mudanças na lei. Porque nós estamos sabendo que a lei que existe hoje em dia, que foi aprovada em 2004, tem uma série de lacunas, de contradições e também de avanços que foram feitos, mas que não estão dentro da lei. A própria utilização do Enem no lugar do Enade não está contemplado na lei. Isto é uma coisa boa? Eu argumento que é. Tem uma série de outras coisas: a participação internacional da Conaes, atividades com o Mercosul, é uma contribuição importante, mas não é contemplado dentro da lei.

A própria distinção entre regulação e avaliação não é contemplada adequadamente na lei. E uma série de outras. Então, as perguntas dizem: o que acho do desrespeito da lei que está sendo feito? Eu teria que perguntar sobre questões específicas, porque, por exemplo, eu defendo – e tenho uma série de razões para defender – a utilização do Enem no lugar do Enade. E tem outras coisas que alguém pode achar que é contra a lei, mas para mim representam avanços importantes, no sentido de viabilizar e melhorar o processo avaliativo.

Júlio Cezar da Silva – Bem, eu tenho aqui, mas também não é bem uma pergunta, mas uma constatação – eu até estava trocando uma ideia com o Gustavo. “Como vocês avaliam os possíveis impactos que haverá no CPC dos cursos e, conseqüentemente, no IGC das instituições frente às alterações anunciadas ontem em relação ao Enade?” Se a base dos alunos da instituição aumentar, certamente os conceitos vão diminuir. Está programada neste seminário uma palestra, uma análise muito bem construída sobre o Enade. Vamos ter ainda, ao longo deste seminário, esta palestra. Mas, de toda forma, é uma constatação. Evidentemente que vai haver uma complicação maior para as instituições. Vai criar uma dificuldade para aquelas que estavam fazendo um jogo de seleção, ou seja, é um complicador inquestionavelmente para as instituições. Eu vejo assim.

Coordenador da mesa – Professor Lobo, a sua vez.

Professor Roberto Leal Lobo e Silva Filho – A pergunta se refere ao Sinaes. A pessoa que fez a pergunta diz que o Sinaes propõe uma avaliação educativa. Ela pergunta: O que é uma avaliação educativa, que pressupõe formação de sentido sem diálogo entre avaliadores e avaliados? E mais: Se não há uma visita, e se não há um diálogo entre avaliador e avaliado, qual é o significado e o valor dessa avaliação? Em todo lugar do mundo civilizado, a avaliação pressupõe primeiro uma autoavaliação séria. Uma autoavaliação em que a instituição diz a que veio, quais são seus objetivos, qual é sua intenção, como é que ela realiza aquilo, quais são seus indicadores para mostrar que ela está realizando aquilo. Depois disso, uma comissão externa analisa esses dados, vai à instituição, discute com todos os setores, levanta os dados junto com a instituição, discute as contradições, os conflitos, e faz um parecer. Esse parecer volta para a instituição. A instituição comenta o parecer, critica o parecer, refuta o que achar conveniente, e volta para a comissão, e aí a comissão faz o parecer final. Esse é um procedimento de diálogo construtivo. Acontece assim no mundo inteiro. Não somente em algum país da Europa. A Europa inteira faz assim. Aliás, queria dizer para vocês – não sei se vocês sabem, mas três instituições brasileiras já fizeram acreditação institucional junto a entidades europeias: a Universidade Federal do Pará, a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Essas três instituições foram acreditadas pelo processo europeu e há também algumas que já buscaram processos de acreditação americanos. É um procedimento normal; essa é a metodologia da avaliação. A hora que se foge de qualquer desses passos, estamos violando o que seria a avaliação correta do ponto de vista metodológico. Só queria lembrar

que há outro problema em relação à avaliação, que não foi mencionado – nem por mim, por falta de tempo. É a questão da acreditação e da licença profissional. Eu estava perguntando, quando terminei a nossa discussão inicial, o seguinte: qual de nós gostaria de ter uma consulta médica com um ex-aluno de medicina que tirou zero no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)? O zero no Enade não significa nada para o futuro profissional do aluno. Um órgão público, um governo que faz um exame e permite que o aluno tire zero e exerça a profissão é inconcebível. Ou aquele exame não serve para nada, ou então, precisa haver um outro sistema que diga: “Precisa haver uma suficiência mínima para ser permitido o exercício profissional”. Talvez desvinculando o diploma do exercício profissional. Porque, como está hoje, ou seja, com o anonimato do estudante, ele tira zero e isso não tem a menor importância em sua vida profissional, o que prejudica as instituições e prejudica o consumidor do serviço. No Chile, um tempo atrás, creio que havia doze profissões que eram analisadas com cuidado e individualmente pelo profissional. O profissional tinha de passar por um exame individual. Eram as profissões ligadas ao consumidor: área de saúde, área de engenharia, área de direito. O administrador de empresa não precisa ser julgado individualmente porque o setor de recursos humanos saberá julgá-lo. As empresas têm sistemas de recursos humanos que julgam muito bem as pessoas. Mas em defesa do consumidor, um dentista que não passa no exame de suficiência não pode exercer. Ou então se dá o diploma ao dentista porque tirou nota para passar e alguma associação profissional, como faz o direito, vai ter de certificar. A questão é: nós queremos isso? Onde nos situamos nesta questão? Como as entidades de ensino superior se situam? Devemos ter um exame de suficiência e o governo autorizar o exercício profissional, ou devemos desvincular o exame do exercício profissional? Onde nós ficamos? Eu nunca ouvi um comentário, uma posição das instituições de ensino superior a esse respeito. E acho que esse é um problema muito sério, que precisará ser discutido a fundo.

Coordenador da mesa – Professor Covac quer complementar um ponto em relação à resposta do Professor Lobo.

José Roberto Covac – Interessante essa pergunta e a sua exposição, a sua resposta. E isso me fez recordar quando o Fórum fez um questionamento ao ministro da Educação a respeito da avaliação como um todo. E tinha um tópico que falava da portaria 300. A portaria 300 definia que o processo de avaliação era um processo dialógico, em que o avaliador chega na escola, conversa, discute, melhora, etc. Esse era o processo educativo e o que estava acontecendo era o inverso. O MEC deu uma resposta interessante: ele revogou a portaria. Revogou! Falou: “Ah, é isso? Então não é isso que a gente quer!” Foi lá e revogou a portaria. Da mesma forma, no mesmo trabalho foi dito que tem um parecer – o 1.070 – que fala sobre como é cumprido o regime de trabalho numa universidade, e o Conselho Nacional de Educação interpretou corretamente até pela professora Eunice Durham, na época, que dizia o seguinte: “o regime integral é da instituição e não do curso. Tem que respeitar a diversidade das organizações administrativas, considerando as universidades, centros e faculdades”. E disse mais, colocou um exemplo, disse: “Olha, no curso de radialismo, por

exemplo, você não encontra mestres e doutores, diferentemente de outras áreas”. Então a instituição vai observar os requisitos pensando no todo, e isso não se aplica às faculdades. A resposta também da SESu foi o seguinte: “Não, isso foi revogado pelo decreto e a portaria 40”. Não foi revogado nada, porque a consulta se reporta exclusivamente sobre o artigo 53 da LDB. Esse é o princípio republicano do país.

Roberto Leal Lobo e Silva Filho – Eu quero ampliar isso para o próprio Inep. Várias vezes questionei dados divulgados pelo governo. Eu gosto de analisar o censo. Eu pego os microdados do censo, ano a ano, e acompanho com cuidado. Várias vezes questionei o Inep sobre alguns desses dados. E a minha surpresa é que geralmente essas variáveis questionadas desaparecem. Cada vez que são questionadas elas somem. No ano seguinte, não estão mais lá. Questionou, está fora. É uma solução muito simples. Há outros casos em que ninguém sabia qual é o dado utilizado no cálculo do CPC, por exemplo. Era o caso daquele dado de formação dos pais. Tive de ir ao Inep pedir esse dado porque eu queria fazer uma análise para ver se aqueles dados que eu tinha das instituições estavam batendo com os cálculos. Eu queria fazer uns testes para ver se aquilo funcionava. Só que havia duas colunas às quais ninguém tinha acesso. Não havia acesso para descobrir quais eram aqueles valores daquelas duas colunas. Eu pedi ao Inep e, de fato, estava lá e meu cálculo estava certo. Mas são dados que ficam ocultos. Eu acho que quando se dá uma metodologia certa ou errada, que se use ou não se use de maneira autoritária e até abusiva, mas independente disso, se há uma metodologia e dados numéricos que são utilizados e que põem em risco a vida de uma instituição, o mínimo que se espera é que aqueles dados sejam públicos, para que a instituição possa conferir os próprios dados.

s– Nós gostaríamos, com muita satisfação, de encerrar esta parte da manhã, cujos trabalhos forma cumpridos com êxito. Agradeço aos Professores Robert Verhine, Roberto Lobo, Gustavo Fagundes, José Roberto Covac e Júlio César da Silva, pela lucidez das suas apresentações.



ESTUDOS 40

CAPÍTULOS 3 E 4

ANÁLISE CRÍTICA DO MODELO DE AVALIAÇÃO BRASILEIRO TENDO COMO REFERÊNCIA OS PRINCÍPIOS DO SINAES E O USO DA AVALIAÇÃO PARA A REGULAÇÃO

Sinaes: avaliação e regulação – uma conta que não fecha no monitoramento
José Carlos Rothen
Celso da Costa Frauches

DECONSTRUÇÃO DAS FÓRMULAS DO IGC E DO CPC E DEMONSTRAÇÃO DA INCONSISTÊNCIA DOS ÍNDICES NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Rodrigo Capelato
Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão
Sérgio Fiuza de Mello Mendes

Debates



ESTUDOS 40

JOSÉ CARLOS ROTHEN³²

Introdução

Durante a década de 1990, a avaliação da educação superior era a principal política pública para este setor. A partir da previsão legal da realização do Exame Nacional de Curso (Provão), em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, as avaliações se tornaram visíveis à sociedade brasileira. A questão da qualidade da educação superior e a definição dos melhores instrumentos para medi-la esteve presente tanto no governo, como nas Instituições de Educação Superior e até na imprensa em geral.

A avaliação das instituições da educação superior não consistiu em uma novidade, pois já no final da década de 1970 se têm as primeiras experiências desse tipo e a constatação da sua necessidade. Com o Provão, entretanto, é inédita a vinculação da avaliação com a regulação do sistema. Esta vinculação sofreu forte críticas, principalmente pela falta de articulação dos instrumentos utilizados para avaliar as instituições e os seus cursos.

No início do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, a articulação dos processos de avaliação com a regulação foi posta em questão. Após diversos embates nos bastidores do governo, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaesd), por meio do qual se

³² Professor da Universidade Federal de São Carlos (UFScar). jcr3219@yahoo.com.br

pretendia separar parcialmente os processos de avaliação dos de regulação. Contudo, durante os anos que se seguiram do governo Lula e dos primeiros anos do Governo Dilma Rousseff, o Sinaes foi gradativamente sendo alterado, de forma a resgatar a estrutura das políticas anteriores (BARREYRO, ROTHEN, 2006).

Neste texto tem-se por objetivo explicitar e analisar criticamente a atual vinculação da avaliação com a regulação da educação superior. Em um primeiro momento, apresentarei algumas noções gerais do que é a avaliação que sustentaram as análises aqui realizadas; em um segundo momento, os antecedentes do Sinaes dos quais eles herdou as suas principais características; no terceiro momento, a evolução do Sinaes durante o governo Lula; na quarta parte, a análise da estruturação do atual modelo; como conclusão, apresentarei algumas recomendações ao Ministério da Educação e à Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES).

1. Avaliação regulatória e avaliação educacional

A avaliação é uma atividade humana pela qual direcionamo-nos para a realidade e atribuímos valores a ela. Os valores podem ser econômicos (barato/caro), estéticos (belo/feio), éticos (bom/mau), pragmáticos (útil/inútil), intelectuais (criatividade, inteligente) etc. A avaliação é uma ação que depende das escolhas dos indivíduos que a realizam, sendo estas marcadas pelos seus objetivos e como estes hierarquizam os diversos valores. Desta forma, a atribuição de um valor (avaliar) não é uma atividade neutra e estritamente objetiva.

Como nos outros campos, na educação a avaliação pode ter diversas finalidades. Aqui destaco três: fins regulatórios, fins educativos e fins de monitoramento. As de fins regulatórios normalmente estão direcionadas à concessão ou não de privilégios. Por exemplo, a concessão de bolsas, a aprovação em disciplinas; o direito de ingressar em instituições de ensino (vestibular); a permissão do exercício de profissões; o credenciamento de instituições e o reconhecimento de seus cursos.

Em um Estado de direito, estas avaliações exigem a utilização de referências previamente conhecidas – por exemplo, os concursos vestibulares costumemente utilizam como referência os conteúdos das disciplinas do ensino médio e uma pontuação mínima para o estudante ser classificado. Além disso, a aprovação está diretamente relacionada à comparação do desempenho entre os concorrentes.

As avaliações com fim educacional estão intimamente ligadas com o processo educacional, permitindo que os atores envolvidos aumentem o seu autoconhecimento, facilitando o reforço, ou a correção, ou, ainda, o abandono de determinadas práticas. A referência dos processos avaliativos, em uma sociedade com aspirações democráticas, é construída pelos agentes diretamente envolvidos e pela sociedade na qual estão inseridos. Além de atribuir um valor, a avaliação educacional permite

que os envolvidos conheçam os valores que lhe são importantes e, muitas vezes, isso faz com que abandonem alguns valores e assumam outros.

As avaliações com fim de monitoramento são aquelas que resgatam as ideias de qualidade total e visam controlar se procedimentos preestabelecidos estão sendo cumpridos e se o produto final tem a qualidade esperada.

Diferentemente da avaliação regulatória – que em muitos momentos exige um resultado simples (aprovado/reprovado) –, na avaliação educacional os resultados normalmente exigem pareceres longos, indicando virtudes/problemas e apontando para soluções. É importante destacar que mesmo que a avaliação regulatória emita resultados simplificados para poder efetivamente ser aplicada, isto não significa que os procedimentos também sejam simplificados, pois para realidades complexas, nas quais diversos valores estão presentes, a avaliação regulatória tem de utilizar procedimentos que consigam captar esta realidade e com justiça conceder ou não privilégios. Por sua vez, o monitoramento utiliza-se de poucos indicadores gerais, que normalmente são numéricos.

As avaliações regulatória e educativa podem utilizar dos mesmos procedimentos, mas com objetivos diferentes. Muitas vezes não é possível ou economicamente viável separar totalmente as duas avaliações. Por exemplo, um professor comprometido com a aprendizagem de seus alunos utiliza da avaliação como instrumento educacional, mas como ele está inserido em um contexto institucional que exige que ao final do curso seja informado à secretaria um resultado com fim regulatório, é comum que sejam utilizados os mesmos instrumentos de avaliação tanto para uma como para outra finalidade.

A realização simultânea da avaliação educacional e regulatória incorre em alguns riscos: a) a priorização da avaliação regulatória em detrimento da educacional, b) o uso coercivo da avaliação, c) a utilização, como ocorre no monitoramento, de procedimentos avaliativos extremamente simplificados para atender às finalidades regulatórias.

O uso de uma mesma avaliação para fins educacionais e regulatórios deve implicar na compreensão daqueles que avaliam que eles são fundamentalmente educadores e não juízes.

2. Heranças recebidas pelo Sinaes

O Sinaes é uma herança direta de duas políticas de avaliação de educação superior desenvolvidas na década de 1990: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) e o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão. Em linhas gerais o Paiub pode ser caracterizado como uma proposta primordialmente com objetivos educacionais; por sua vez, o provão, com objetivos regulatórios.

PAIUB³³

No âmbito do Ministério da Educação, tendo como base propostas apresentadas pela comunidade acadêmica, em 1993, foi implantado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). O documento base do Paiub apresentava três objetivos para a avaliação: “a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.” (BRASIL, 1993)

Os dois primeiros objetivos estavam relacionados ao autoconhecimento institucional e consequente aperfeiçoamento das atividades administrativo-acadêmicas, o terceiro se relacionava à compreensão de que as instituições de educação superior têm de prestar contas à sociedade.

O Paiub não era um programa compulsório de avaliação, ou seja, as instituições não eram obrigadas a participar dele, participação que consistia, portanto, de ato político/administrativo voluntário. A participação no programa iniciava com uma proposta de autoavaliação institucional que era encaminhada a uma Comissão Nacional que, por sua vez, realizava a meta-avaliação das propostas. Após a autoavaliação e a elaboração do relatório final, eram realizados procedimentos de avaliação externa com o objetivo de corrigir as distorções inerentes a autoavaliações.

É marcante na proposta do Paiub a ideia de que a avaliação inicia com a explicitação dos valores internos da instituição, ressaltando a sua autonomia. O que não significaria independência e/ou isolamento institucional, pois a autoavaliação sempre seria confrontado com a visão externa.

Outro princípio fundamental é a ideia de que as Instituições de Educação Superior não seriam apenas a soma de cursos de graduação e pós-graduação, mas consistiriam instituições únicas com culturas próprias com diversos cursos e outras atividades. Desse modo, a avaliação não teria uma dinâmica fragmentada de elementos isolados.

Como herança do Paiub destaco que a avaliação:

- é institucional, isto é, da instituição como um todo;
- é um processo político de adesão voluntária;
- inicia-se com um processo de autoavaliação;

³³ As informações apresentadas nesta seção tomam como fonte o texto intitulado “Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub” de Barreyro e Rothen (2008).

- tem como objetivos prestar contas à sociedade e promover a melhoria dos processos administrativos e acadêmicos.

O Provão

O Exame Nacional de Cursos (ENC, o Provão) é a ação mais visível da aplicação na Educação Superior dos princípios da Reforma do Estado promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso. De forma simplificada, a Reforma do Estado tinha como objetivo aumentar a capacidade do Estado em elaborar políticas públicas, e, para isso, alinhado às ideias do Consenso de Washington³⁴, compreendia que o Estado deveria afastar-se da execução de atividades que poderiam ser realizadas pela iniciativa privada. O Estado teria a sua ação restringida à elaboração de políticas públicas e à regulação em sentido amplo. Importante destacar que, na proposta da reforma do Estado, a ação técnica dos agentes reguladores deveria ser “blindada” contra a influência política; para tanto, foram instituídas, em diversas áreas, agências reguladoras com o objetivo de criar estabilidade normativa para atrair o investimento privado para execução de serviços públicos (ROTHEN, BARREYRO, 2008).

A educação de um modo geral e a educação superior, em particular, não ficaram imunes à Reforma do Estado. O então ministro da educação, Paulo Renato de Souza, implantou uma política que tinha como princípio geral a flexibilização da regulação e expansão – via iniciativa privada – da Educação Superior.

Ao assumir o Ministério, Paulo Renato encontrou três condições históricas que facilitaram a reestruturação da educação superior, a saber:

- a discussão sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional arrastava-se no Congresso Nacional;
- a discussão sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional arrastava-se no Congresso Nacional;
- a vinculação constitucional da liberdade de oferta pela iniciativa privada de educação com a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público;
- a extinção do Conselho Federal de Educação no final do Governo Itamar Franco.

³⁴ O Consenso de Washington é constituído de 10 regras que nortearam as políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a América Latina na década de 1990, ver Batista (1994).

Com a entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e com a sua regulação³⁵, realiza-se uma pequena reforma universitária, da qual destaco os seguintes pontos importantes:

- Com a revogação do princípio estabelecido na Reforma Universitária de 1968 – de que a educação superior ocorreria primordialmente em Universidades, sendo a sua oferta em faculdades isoladas uma exceção –, previu-se que a educação superior seria oferecida nas seguintes Instituições de Educação Superior: Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas e Faculdades;
- Não há mais a previsão de currículo mínimo, mas sim de “Diretrizes Curriculares”, as quais seriam flexíveis;
- A previsão de que o credenciamento de Instituições e o reconhecimento de cursos teriam de ser renovados periodicamente, tendo como base os processos de avaliação realizados pelo Ministério da Educação.

A ideia seria, então, flexibilizar os modelos institucionais de educação superior, permitir a diversificação de currículos e criar uma avaliação estatal que iria além do controle burocrático. No primeiro momento, a proposta de avaliação restringiu-se à aplicação de uma prova de larga escala aplicada aos formandos dos diversos cursos, o conhecido Provão. Com a pressão da academia e, principalmente, do movimento estudantil, também foi posteriormente prevista a avaliação por especialistas dos cursos.

Como o objetivo deste texto é compreender o momento atual, continuarei a tratar, aqui, apenas do Provão.

Com o resultado do exame, tinha-se a ideia de fazer dupla regulação: pelo Estado – os cursos que continuamente obtivessem avaliação negativa seriam fechados pelo Poder Público – e pelo mercado – as escolas mal avaliadas perderiam clientela. Apesar da proposta, o Provão efetivamente não se tornou um instrumento de regulação estatal.

A elaboração das provas não tinha nenhuma concepção pedagógica que a sustentasse e nenhum resultado esperado como referência. Os especialistas de cada curso convidados pelo Ministério propunham os conteúdos a serem avaliados e fundações especializadas na realização de vestibulares elaboravam e aplicavam as provas. Para obter o conceito final, distribuíam-se os resultados das Instituições em uma curva normal, as Instituições com melhor desempenho em cada curso recebe-

³⁵ Demerval Saviani (2001) esclarece que a regulação da LDB ocorreu antes mesmo da sua promulgação. Como exemplo, tem-se a criação do Conselho Nacional de Educação.

riam o conceito “A” e as piores o conceito “E”. Assim a referência para a atribuição das notas seria apenas o posicionamento de uma instituição no ranqueamento.³⁶

O Provão e outros procedimentos de avaliação de cursos tinham como visão de que uma Instituição de Educação Superior é apenas a soma dos seus cursos, não compreendendo que eles estão inseridos em uma Instituição única, com uma cultura que a distingue das outras e com estrutura administrativo-acadêmica utilizada por todos.

A ideia subjacente ao Provão era de que a simples concorrência entre as Instituições seria a garantia de que o sistema poderia se expandir com qualidade, sem outros tipos de ações. Nesta concepção, quanto mais simples fosse o resultado, mais fácil seria ranquear as instituições. Sem efetivamente discutir o significado dos resultados, a imprensa cumpriu papel relevante na implantação dessa política ao enfatizar na sua divulgação as “melhores” e “piores” escolas.

Da herança do governo Fernando Henrique destaco:

- a diversificação de modelos institucionais;
- a renovação periódica do credenciamento e reconhecimento de curso;
- a vinculação da avaliação com a regulação;
- a ideia de que uma prova é suficiente para avaliar a qualidade de uma instituição ou de um curso;
- a ideia de que resultados simplificados permitem avaliar a educação superior;
- a visão de que uma Instituição de Educação Superior é o resultado da soma de seus cursos isolados.

3. Sinaes³⁷

Nas pesquisas que realizo com Gladys Beatriz Barreyro³⁸, identificamos quatro momentos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, a saber, da proposta, da legislação, da implantação e do retorno. Nesses períodos, é marcante o confronto entre as heranças do Paiub e do Provão.

³⁶ Ver Rothen (2003b).

³⁷ Esta seção toma como referência os textos de Barreyro e Rothen (2011, 2012) intitulados “Avaliação da educação superior como política pública” e “Sinaes de vida do velho Provão: um balanço da política de avaliação da educação superior nos governos Lula (2003-2010)” e do artigo de Rothen e Barreyro (2011) intitulado “Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: Provão II ou a reedição de velhas práticas?”

³⁸ Projeto de pesquisa “Avaliação das Instituições Brasileiras de Educação Superior: política, história, concepções, atores e marcos legislativos”, que contou com apoio da FAPESP para subprojeto coordenado por Gladys Beatriz Barreyro “Avaliação e Regulação da Educação Superior: concepções e atores”.

3.1 Da proposta

A proposta do Sinaes foi elaborada em 2003 por uma “Comissão Especial de Avaliação” (CEA) que contava como membros professores que participaram ativamente da implantação do Paiub e eram críticos ao Provão. Não podendo socialmente negar totalmente a herança do Provão, a proposta objetivava conciliar a visão educacional da avaliação, presente no Paiub, com a visão regulatória, presente no Provão.

Sem descartar toda a vinculação da avaliação com a regulação, a Comissão encontrou como solução para separar os dois processos a elaboração de três fases: o marco legal (autorização); a avaliação e a regulação. Assim os resultados da avaliação não teriam consequência regulatória direta. Os órgãos reguladores – como a Secretaria de Educação Superior (SESu), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Educação (CNE) e Conselhos Estaduais de Educação –, tendo como subsídio os relatórios de avaliação, realizariam a supervisão e a regulação. Na proposta é marcante que não haveria resultados simplificados – mas sim relatórios de avaliação –, e que a avaliação é institucional e não de cursos.

3.2 Da Legislação

A proposta da Comissão Especial de Avaliação, em um primeiro momento, não teve receptividade positiva pelo então Ministro da Educação, Cristovam Buarque.³⁹ Depois da reforma ministerial realizada no início de 2004, foi aprovada a lei do Sinaes, que resgatava parcialmente a proposta da Comissão, a saber: a) a avaliação é institucional e se inicia com uma autoavaliação; b) os princípios subjacentes às dez dimensões do Sinaes norteadoras da avaliação⁴⁰; c) a presença de um ciclo de avaliação; d) a avaliação apenas como referência para a regulação.

Na lei do Sinaes está presente a herança do Provão, a saber: a) a possibilidade de a avaliação de cursos ocorrer de forma separada da avaliação institucional; b) a aplicação de uma prova aos estudantes para aferir seu desempenho; c) os resultados da avaliação são sistematizados em uma escala de cinco níveis.

³⁹ Sobre os caminhos da lei do Sinaes ver ROTHEN, J.C.; SCHULZ (2005) e BARREYRO E ROTHEN (2006).

⁴⁰ No artigo 3o da Lei 10.861/2004, que institui o SINAES, preveem-se dez dimensões que devem ser obrigatoriamente avaliadas.

3.3 Da implantação

O período de implantação do Sinaes foi extremamente conturbado e marcado por controvérsias nos bastidores do governo Lula, que se materializaram em documentos assinados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)⁴¹. Um dos documentos, o “Roteiro de Autoavaliação Institucional” (BRASIL, 2004a), defendia claramente os princípios do Paiub que a avaliação iniciaria com o debate interno da instituição na definição de seus valores e realizaria uma autoavaliação que seria a referência norteadora da avaliação externa; por outro lado, o documento intitulado “Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior” (BRASIL, 2004b) defendia a proposição de que existiriam indicadores universais de qualidade.

A implantação do ciclo do Sinaes, além de ser marcada pela controvérsia de como se realizaria, foi também morosa. A avaliação externa – que, segundo o calendário da Conaes, deveria ocorrer a partir de agosto de 2005 – só ocorreu em 2009. Nas visitas realizadas pelos avaliadores, o relatório de autoavaliação que seria a referência para todo o processo de autoavaliação tornou-se apenas em um dos documentos analisados. Além do mais, fazendo jus à herança do Provão, separou-se a avaliação dos cursos da avaliação institucional, tão criticada por acadêmicos e mantenedores.

3.4 Do retorno

Quando da criação do Provão, tinha-se a ideia de criar um indicador de fácil interpretação da sociedade e que permitisse o controle das Instituições sob dois vieses: pelo mercado e pelo Estado. No discurso oficial, os cursos ruins seriam fechados sem a necessidade de controle burocrático do Estado. Esta ideia é retomada no final de 2007 e no início de 2008, quando foram criados o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). O CPC é um índice que relaciona o resultado do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), a titulação do corpo docente, o regime de trabalho docente e a opinião dos estudantes sobre a infraestrutura e o projeto pedagógico do curso. Por sua vez, o IGC é a média ponderada do CPC e das avaliações de pós-graduação realizadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Os cursos que obtiverem CPC igual ou superior a 3 terão a renovação automática do seu reconhecimento, por sua vez, os cursos cujo conceito não atingir esse valor deverão receber visitas de comissões de avaliação e assinar um protocolo de compromissos a fim de realizar as alterações apontadas como necessárias. Desta forma, diminuiu significativamente o número de visitas realizadas anualmente pelas comissões de avaliação, pois a grande maioria dos cursos obtém conceito igual ou superior a 3.

⁴¹ A Conaes foi instituída pela Lei 10.861/2004 como um órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes.

A instituição do CPC e do IGC ocorreu pela Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010 com parte do conteúdo reformulado. A portaria alterou a lei que instituiu a lei do Sinaes. A questão da legalidade da alteração é relevante em um Estado de direito, no qual há uma hierarquia nos atos normativos. Apesar da importância aqui reconhecida, não farei a discussão jurídica, deixando isso para as pessoas mais competentes para tanto. Passarei à discussão filosófica/pedagógica da alteração.

O CPC é um retorno “envergonhado” à época do Provão. Digo “envergonhado” pelo fato de haver um disfarce ao se inserir na sua composição outros indicadores (titulação, regime de trabalho, infraestrutura e projeto pedagógico) que no imaginário da grande população representariam fatores de qualidade, mas toma com o maior peso de referência o resultado do Enade, ou seja, uma prova de larga escala como o Provão. De forma simplificada, seria razoável entender que um curso é bom por seus alunos terem domínio do conteúdo ensinado, seus professores serem titulados, ter uma boa infraestrutura e um projeto pedagógico bem estruturado.

Ao examinar mais de perto a composição do índice, percebe-se que há inúmeras inconsistências. A prova que é aplicada aos estudantes não tem nenhuma teoria pedagógica que a sustente, apesar de terem sido realizados estudos no INEP para a implantação do modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências, conforme descrito por Limana e Brito (2005). O máximo que se tem é o uso de técnicas de elaboração para questões de exame vestibular, as quais têm por objetivo ranquear os alunos para selecionar os de melhor desempenho e não a finalidade de avaliar a efetiva aprendizagem. Por mais de 15 anos se aplicaram provas aos estudantes universitários brasileiros sem uma discussão efetiva de que tipo de teste seria razoável para avaliar a aprendizagem dos estudantes. Outro exemplo de falta de uma teoria pedagógica que sustente a prova consiste no fato de que, para atribuir um conceito aos cursos durante todo este tempo, foram utilizados recursos estatísticos e não concepções educacionais. Nem a Teoria de Resposta ao Item (TRI) é utilizada nesses Exames, não permitindo, assim, a comparação dos resultados obtidos a cada ano.

A vulnerabilidade do resultado do Exame ainda se revela no fato de que não há o necessário comprometimento dos alunos na realização da prova. Desse modo, sua realização tem sido marcada por sucessivos boicotes ou simplesmente pelo descaso dos alunos ao responderem as questões.

A titulação do corpo docente também faz parte da composição do CPC, sendo 5% dos professores mestres, 20% dos professores doutores e 5% pelo regime de trabalho. Esta composição é fortemente criticada, principalmente pelo setor privado, com os argumentos de que a valorização de doutores aproxima-se do modelo das universidades federais e de que a contratação de doutores inviabiliza economicamente as faculdades em geral, principalmente as localizadas no interior no País.

A análise dessa questão tem de ser feita evitando as posições apaixonadas. Por um lado, é necessária a valorização do esforço do país nas últimas décadas de desenvolver uma sólida pós-graduação com a formação de inúmeros doutores, que, em muitos casos, encontram-se desempregados pela sua qualificação. Por outro lado, é necessário compreender que principalmente a partir da LDB, de 1996, assumiu-se oficialmente que no Brasil existem diversos modelos de instituições, cito dois: as dedicadas ao ensino profissional e as dedicadas ao tripé indissociável da pesquisa, do ensino e da extensão. Muito provavelmente, nas Instituições voltadas a essas três atividades, a necessidade de contratação de doutores é maior do que prevê a legislação, mas também é certo de que, nas Instituições dedicadas ao ensino profissional, a necessidade de doutores é menor do que o previsto na regra de cálculo do CPC.

Destaca-se ainda que no caso da construção do CPC e na definição do peso da titulação não há nem fundamentação legal – as faculdades não são obrigadas legalmente a contratar mestres e doutores – e muito menos argumentos que justifiquem um número necessário para qualidade. Provavelmente nunca teremos uma definição científica exata do número de mestres e doutores para uma educação superior de qualidade. Por isso, é insustentável a definição desse percentual por Portaria, sem maiores discussões e sem levar em consideração que no Brasil há diversos modelos institucionais.

Os últimos dois elementos de composição do CPC são um exemplo de como um princípio indiscutível pode tornar-se um absurdo. Na elaboração de projetos de avaliações institucionais é óbvio de que o corpo discente deve ser ouvido com muita atenção. Entretanto, no caso do CPC, a opinião dos estudantes tornou-se a única palavra a ser considerada ao avaliar-se a infraestrutura da instituição e o projeto pedagógico. Relembro que a avaliação dos itens citados para compor o índice é retirada do questionário socioeconômico preenchido pelos alunos no momento em que realizam o Enade. A tradicional avaliação de cursos e instituições por especialistas é simplesmente ignorada, como se a opinião exclusiva dos alunos permitisse um diagnóstico que determina uma nota atribuída à instituição.

Nitidamente a inserção dos itens infraestrutura tinha como objetivo desviar-se da crítica de que o CPC teria apenas um exame, como ocorria no Provão; a utilização da opinião dos estudantes como mecanismo único de avaliação para estes tópicos parece ter como objetivo obter um dado sem realizar visitas às instituições. Tendo efeitos regulatórios ou não, a seriedade que exige um processo de avaliação não permite o improvisado para obtenção de dados e muito menos adotar como critério de escolha dos mecanismos de avaliação a facilidade em detrimento da qualidade do dado.

O Índice Geral de Cursos (IGC) – que é o resultado da média dos diversos CPCs da Instituição somada à avaliação da pós-graduação realizada pela CAPES –, além de reproduzir as inconsistências citadas acima, assume a ideia de que uma Instituição de Educação Superior é o resultado da soma de seus cursos. A presença de um curso em uma instituição não é casual, pois depende da visão que

ela tem das necessidades da sociedade, da ciência e, no caso de instituições estritamente privadas, do mercado educacional. Por mais independente que seja um curso, ele não é isolado em relação à instituição, pois compartilha infraestrutura, professores, concepções educacionais, projeto de sociedade etc. O CPC médio de uma instituição, ou seja, o seu IGC é pobre para captar a virtudes e os defeitos institucionais.

4. Modelo atual de avaliação e a regulação

Para a compreensão do modelo atual faremos aqui uma síntese da constituição da concepção original do Sinaes, que efetivamente nunca foi implantada, pois a avaliação seria sempre institucional e a avaliação de cursos nela estaria inserida. A instituição legal do Sinaes, apesar de prever que a avaliação sempre é institucional, também prevê resultados parciais para a avaliação de cursos e de desempenho dos estudantes. Na concepção e na implantação da lei, assume-se que o processo avaliativo ocorre em um ciclo que iniciaria com o trabalho realizado pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) nos moldes do Paiub⁴². O resultado da avaliação seria referência para a regulação. Na concepção original, teria como produto do ciclo avaliativo relatórios complexos, que subsidiariam a regulação. Por sua vez, na lei do Sinaes, o produto da avaliação são conceitos distribuídos em uma escala de 5 níveis.

Na implantação do Sinaes, como previsto na legislação, foram constituídas as CPAs e estas elaboraram projetos de avaliação institucional que passaram pela meta-avaliação do poder público. Também conduziram processos de avaliação que foram encaminhados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e, finalmente, foram realizadas avaliações externas, utilizando como referência critérios externos e padronizados para todo o país.

Atualmente as Comissões Próprias de Avaliação devem encaminhar anualmente um relatório de avaliação institucional (parcial ou final).

Com a criação do CPC, os cursos bem avaliados têm o seu reconhecimento renovado sem a necessidade de visita *in loco*, sendo esta obrigatória aos cursos com resultado insatisfatório. Por sua vez, as Instituições que tiverem um IGC insatisfatório devem requerer renovação de credenciamento. Pelo previsto nos atos normativos em vigor, se não houver nenhuma alteração, ao final do atual ciclo, todas as Instituições deverão passar por avaliação externa, independente do seu IGC.

⁴² A ideia de ciclo avaliativo na lei do Sinaes está apenas implícita.

O atual modelo deixou de ser um processo de avaliação e passou a caracterizar-se como procedimento de monitoramento. Fazendo um paralelo com o funcionamento do motor de um carro, o CPC e o IGC teriam o papel de indicar se a temperatura do motor e a sua rotação estão adequadas, caso contrário deve-se parar o veículo para ajustes mecânicos.

Uma Instituição de educação superior é muito mais complexa do que algumas medidas simples poderiam apresentar, sem contar que os atuais instrumentos de monitoramento são extremamente limitados. À luz das discussões em torno da elaboração do Sinaes, a questão para a avaliação e a regulação do sistema não se resume a buscar melhores instrumentos simplificados de monitoramento, mas sim buscar compreender o que a educação superior, ou melhor, o que são as “educações superiores” e os seus modelos institucionais. Também não se resume à ideia de que uma Instituição de Educação Superior é o resultado de soma de cursos, mas sim que cursos estão inseridos em um contexto institucional.

5. Recomendações à ABMES

No ano de 2000, em um seminário realizado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), ventilou-se a ideia de constituir uma agência independente de acreditação tomando como referência o modelo mexicano. Ideia que não foi à frente. Recomendo resgatá-la, não para construir uma agência de avaliação, mas para a elaboração de uma proposta de operacionalização da avaliação institucional nos moldes do Sinaes a ser discutida pela sociedade.

Diante das indefinições do que caracterizaria os modelos de instituições de educação superior, proponho a criação de um observatório para investigar e discutir como ocorre, na realidade, a educação superior privada. Um dos possíveis produtos deste observatório seriam os subsídios para alimentar o contínuo debate sobre a qualidade da educação superior brasileira, e principalmente do caso específico da educação privada.

6. Recomendações ao MEC

No início do governo Lula, o Ministério da Educação promoveu o debate sobre uma reforma universitária. Esse debate terminou sendo abandonado pelo governo, que preferiu realizar uma reforma universitária fatiada, por meio de ações pontuais. É necessário resgatar este debate, principalmente para explicitar os modelos que o país adota de instituições de educação superior e a definição clara das exigências mínimas para o seu funcionamento.

A previsão constitucional da vinculação da liberdade de oferta pela iniciativa privada de educação com a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público não significa que o papel do Estado é exclusivamente de regular, ou de monitorar as instituições privadas, mas o sim o compromisso do Poder Público de efetivamente contribuir com a qualidade da educação. Recomendo que o Ministério da Educação resgate os princípios da avaliação educacional presentes no SINAES e que a regulação seja apenas uma consequência e não o fim único da avaliação.

Recomendo que a avaliação seja sempre institucional e que a avaliação de cursos seja realizada neste contexto.

No diagnóstico elaborado em 2003, pela Comissão Especial de Avaliação, afirmava-se que seria necessário promover estudos sobre os procedimentos de avaliação e a capacitação de especialista em avaliação no âmbito da pós-graduação. Excluindo-se poucas ações pontuais, a proposta praticamente foi abandonada, o que de certa forma explica a incapacidade de se aplicar os princípios básicos do Sinaes. Recomendo que o Inep promova, financie e coordene estudos sistemáticos sobre a avaliação da educação, bem como a prepare de especialistas em avaliação.

Recomendo o abandono da prática de divulgar anualmente índices que efetivamente não colaboram para o aumento da qualidade da educação superior.

Bibliografia

ALMEIDA, T. L.; PINTO, S. S. e PICCOLI, H. C. Autoavaliação na fundação Universidade Federal do Rio Grande: metodologia de avaliação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 515-530, set. 2007

AUGUSTO, R.; BALZAN, N. A vez e a voz dos coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES. *Avaliação*. Campinas, Sorocaba, v. 12, n. 4, dez. 2007.

BARREYRO, G.B. Do Provão ao Sinaes: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 37-49, jun. 2004.

BARREYRO, Gladys Beatriz ; ROTHEN, José Carlos . “Sinaes” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação e Sociedade*, v. 27, p. 955-977, 2006.

BARREYRO, Gladys Beatriz ; ROTHEN, José Carlos . Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas. In: ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Galdys Beatriz. (Org.). *Avaliação da educação superior como política pública*. São Paulo: Xamã, 2011, p. 75-87.

BARREYRO, Gladys Beatriz ; ROTHEN, José Carlos . Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. *Avaliação*, Campinas, v. 13, p. 131-152, 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz, ROTHEN, José Carlos. “Sinaes” de vida do velho Provão: um balanço da política de avaliação da educação superior nos governos Lula (2003-2010). No prelo. BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994. Disponível em http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf

BERTOLIN, J. A transformação do Sinaes: da proposta emancipatória à lei híbrida. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 4, p. 67-76, jun. 2004.

BITTENCOURT, Hélio Radke et al. Mudanças nos pesos do CPC e seu impacto nos resultados de avaliação em universidades federais e privadas. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 3, p. 147-166, nov. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. Secretaria do Ensino Superior. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub*. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior. Brasília, DF: MEC/Conaes/SeSu/Inep,2004a.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Roteiro de autoavaliação institucional. Brasília, DF: MEC/CONAES/INEP, 2004b.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. (Org.). *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 37-68.

LEITE, D. Ameaças pós-rankings: sobrevivência das CPA’S e da Autoavaliação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v.13, n.3, p.833-840, nov. 2008.

LIMANA, Amir; BRITO, Márcia Regina F. de. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do Enade. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, v. 10, n. 02, fev. 2005 .

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, jul. 2009, vol.14, n.2 p. 439-452.

RIBEIRO, A. F. A confusão do reconhecimento, da renovação de reconhecimento, do reconhecimento provisório. 4/6/2008. Disponível em <http://www.diplomas.ufscar.br/Consae/rec-curso.doc>, acesso em 11/02/2009.

RIBEIRO, E. A. O processo de autoavaliação institucional proposto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) para as instituições públicas e privadas. 2010. 330f. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. Acreditación ¿Ave fénix de la educación superior en México? In: ODORIK, I. (Org.). La academia en jaque: perspectiva política sobre los programas de evaluación de la educación superior en México. México: Unam-Porrúa, 2004. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos31>>. Acesso em: 30 de jun. 2006.

ROTHEN, J.C. O vestibular do professor: certificação e formação de professores da educação básica. *Idéias & Argumentos, Americana*, v. 3, n. 7/8, p. 132-150, 2003a.

ROTHEN, J.C. O vestibular do provão. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 27-37, 2003b.

ROTHEN, J.C. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do Sinaes. 2006. 29. REUNIÃO ANUAL DA ANPED: Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: desafios e compromissos: Rio de Janeiro: Anepd, 2006. p. 1-18.

ROTHEN, J.C.; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação. In: 28. REUNIÃO ANUAL DA ANPED: 40 Anos de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro: Anped, 2005. p. 1-18. Disponível em: <http://www.anped.org.br/28/textos/gt11/gt11195int.doc>

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz . A “Raies” e a Revista Avaliação a construção de um marco teórico, político e metodológico. *Avaliação* (Unicamp), v. 16, p. 267-290, 2011.

ROTHEN, José Carlos ; BARREYRO, Gladys Beatriz . Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC. *Espaço Pedagógico*, v. 15, p. 120-134, 2008.

ROTHEN, José Carlos ; BARREYRO, Gladys Beatriz . Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: Provão II ou a reedição de velhas práticas? *Educação & Sociedade* (Impresso), v. 32, p. 21-38, 2011.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 17, p. 729-752, 2009.

ROTHEN, José Carlos ; NASCIUTTI, Fernanda . A educação superior segundo o ENADE: análise dos resultados de 2005 e 2006. Revista Diálogo Educacional (PUCPR. Impresso), v. 11, p. 187-206, 2011.

SAVIANI, D. A nova lei de educação: trajetória, limites e perspectivas. 7^a. ed. Campinas, SP: Autores Associados: 2001.

SGUISSARDI, V. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? Educação Brasileira, Brasília, v. 22, n. 45, p.11-53, jul.-dez. 2000.

SILVA JR., João dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção. 2^a. Ed. São Paulo: Cortez, 2001. 300 p.

STUBRIN, A. Los mecanismos nacionales de garantía pública decalidad en el marco de la intencionalización de la educación superior. Avaliação, Campinas, v. 10, n. 4, p. 9-22, 2005.



CELSO DA COSTA FRAUCHES (DEBATEDOR)⁴³

O Professor José Carlos Rothen, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), abordou o tema Sinaes: avaliação e regulação – uma conta que não fecha no monitoramento. Sobre o qual faço, a seguir, algumas observações.

O Provão, implementado entre 1995 e 2003, não chegou a ser usado na regulação. No governo anterior à era petista, prevaleceu a avaliação *in loco*, conduzida pelas comissões de especialistas da Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC), para os atos de credenciamento e reconhecimento institucional e para a autorização e reconhecimento de cursos de graduação.

⁴³ Consultor sênior do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (Ilape) e consultor da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES). celso @ilape.edu.br

O Provão jamais foi usado pelo MEC para avaliar instituições e cursos. Houve “ameaças” nesse sentido, do Ministro de então, Professor Paulo Renato, mas não houve a concretização de nenhum ato.

A visão de que uma instituição de educação superior (IES) é o resultado da soma de seus cursos surge com a criação do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Curso (IGC), a partir de 2007, com a Portaria Normativa nº 40/2007. O Provão sinalizou “qualidade” de cursos. Embora discutível em sua metodologia, pelo menos, até 2002, o Provão não foi usado para gerar nenhum indicador ou conceito de avaliação de qualquer tipo de IES, como o IGC.

No questionário do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), criado pela Lei do Sinaes, os estudantes não avaliam a infraestrutura de uma IES, como equivocadamente informa o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) em suas notas técnicas. O insumo avaliado é somente as condições de oferta das aulas teóricas, de laboratórios. Apenas um item. E da responsabilidade do aluno, que não tem nenhuma responsabilidade no resultado do Exame.

No questionário do Enade, os estudantes também não avaliam o projeto pedagógico do curso. O insumo avaliado é, apenas, um único item: os planos de ensino. O projeto pedagógico de um curso é um documento muito mais amplo e complexo, que não pode ser reduzido à insignificância de um item da fase executiva de sua implementação. Do mesmo modo, trata-se de uma avaliação unilateral, sem qualquer responsabilidade do aluno pelos seus resultados.

O CPC e o IGC tomados no “imaginário da grande população” como representativos de fatores de qualidade da educação superior, na afirmativa do Prof. Rothen, são, na realidade, resultados de ações do Ministério da Educação nesse sentido. O *show* midiático promovido anualmente pelo MEC para divulgar o conceito Enade e os indicadores do CPC e IGC, sem qualquer análise de conteúdo pela mídia, é que alimenta esse imaginário. O MEC não faz a mesma badalação para publicar o Conceito Institucional (CI) e do Conceito de Curso (CC), frutos de avaliação local, pelo Sinaes. Estes sim, de publicação obrigatória pela Lei do Sinaes.

O CPC e o IGC são frutos exclusivos de *experts* da econometria, a serviço do MEC, sem qualquer compromisso com a avaliação de qualidade de cursos e IES. Não avaliam cursos nem instituições. Não avaliam nada. Servem apenas para acobertar a incompetência do MEC para realizar uma avaliação séria, sistemática e consistente da educação superior, à luz da Lei do Sinaes. O MEC desconhece a Lei do Sinaes, que jamais foi efetivamente implantada.

Entre os insumos do CPC, há a prevalência absoluta de doutores no item titulação docente, para todos os cursos de graduação, mesmo para os tecnólogos. Não há nenhum fundamento legal e nem

fruto de pesquisas científicas comprovando ou sequer sinalizando que o doutor é peça fundamental para a qualidade de um curso de graduação. É puro “achismo” dos doutores que elaboraram ou conduziram a elaboração das fórmulas do CPC e dos critérios de avaliação dos atuais instrumentos adotados pelo Inep. Não há doutores suficientes no Brasil para o atendimento aos atuais indicadores para os mais de trinta mil cursos de graduação em funcionamento e cerca de quatro mil mestrados e doutorados, exceto em pouquíssimas e restritas áreas e regiões geográficas. O Brasil não se resume a São Paulo.

O CPC e o IGC como monitoramento para os órgãos de supervisão do MEC até que poderiam ser aceitos, caso não gerassem punições prévias; caso fossem “sinalizações” para que o órgão competente do MEC realizasse uma avaliação abrangente *in loco* – não considerando apenas “as condições de ensino”, mas todo o complexo do curso e da instituição. A área executiva do MEC, contudo, usa o CPC e o IGC para baixar “medidas cautelares” abusivas, ao arrepio da Lei de Processo Administrativo, sem uma prévia avaliação *in loco*, em desrespeito ao art. 46 da LDB e ao art. 10 da Lei nº 10.861, de 2004. O “amparo legal”, na ótica dos executivos do MEC, é a esdrúxula Portaria Normativa nº 40, de 2007, estranhamente “republicada” em 29/12/2010. Portaria não é lei; não dá nenhum amparo legal a esses atos arbitrários. Esses executivos precisam de elementares aulas de direito constitucional e de direito administrativo, que devem ser estendidas aos membros da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação que também pensam que a referida portaria dá amparo legal a esses atos.

O Professor Rothen conclui o seu trabalho com recomendações à ABMES e ao MEC. Na recomendação à Abmes, propõe a retomada de tratativas para a criação de uma agência independente de acreditação, tomando como referência o modelo mexicano. É uma boa sugestão, que deve ser mais aprofundada, iniciando-se, talvez, com uma certificação de qualidade (ISO 9000). Penso que a Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (Funadesp) seria o órgão indicado para desenvolver esse trabalho, com apoio das entidades representativas da livre iniciativa na área da educação superior.

As recomendações ao MEC são fruto da análise desenvolvida pelo Professor Rothen:

- resgate do Sinaes, com as avaliações *in loco* e realização de estudos sistemáticos sobre o processo de avaliação da educação superior; e
- abandonar o conceito Enade e os indicadores CPC e o IGC como conceito de qualidade de cursos de graduação e de IES, aplicando os conceitos CI e CC como resultado das avaliações *in loco*, respectivamente, para IES e para cursos.

Reconheço que são recomendações indispensáveis à correção de rumo do MEC, para a efetiva implantação do Sinaes. Tenho minhas dúvidas sobre a aceitação dos dirigentes do MEC às recomendações do Professor Rothen.

Finalmente, penso que o ciclo avaliativo do Enade (trienal) não deve servir de referência para o credenciamento das IES e o reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Três anos é um período muito curto, dispendioso para o MEC e para as IES. Com mais de trinta mil cursos de graduação e cerca de 2.400 instituições, além dos polos de apoio presencial para os cursos a distância, o MEC não tem estrutura e nem recursos financeiros para o cumprimento dessas tarefas. Por outro lado, em três anos não se consolida ou aperfeiçoa nem escolas de educação infantil, muito menos IES com a complexidade de organização acadêmica e de cursos superiores, com durações que variam, na média, de dois a seis anos letivos. Ao abrigo da Lei nº 10.870, de 2004, esse ciclo poderia ser de cinco anos para as instituições não-universitárias (faculdades e congêneres) e de dez anos para as universitárias (universidades, centros universitários e congêneres).

Essas são as minhas considerações, como debatedor do tema apresentado pelo Prof. José Carlos Rothen, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), agradecendo à Diretoria da ABMES o honroso convite para participar deste evento histórico para a avaliação da educação superior brasileira.



DESCONSTRUÇÃO DAS FÓRMULAS DO IGC E DO CPC E DEMONSTRAÇÃO DA INCONSISTÊNCIA DOS ÍNDICES NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

RODRIGO CAPELATO⁴⁴

I. Introdução

A criação dos indicadores Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC) nasceu da necessidade da redução do número de avaliações *in loco* para fins de renovação de reconhecimento dos cursos.

O Brasil apresenta hoje mais de 20 mil cursos de graduação. Avaliá-los com comissões presenciais seria praticamente impossível, além de extremamente oneroso. No entanto, estes indicadores extrapolaram a sua finalidade original e se transformaram em referência de qualidade para a sociedade.

Este estudo pretende traduzir a complexidade desses indicadores e apontar as suas distorções e equívocos de sua utilização para propósito além da sua missão inicial.

II. Conceito Preliminar de Curso (CPC)

O Conceito Preliminar de Curso é composto 70% pelo processo que envolve o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), sendo 10% formado pelo questionário socioeconômico do

⁴⁴ Diretor Executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp). rodrigo@semesp.org.br

aluno, 60% pelo desempenho nas provas de Formação Geral e Componente Específico, e 30% pelo Cadastro Nacional de Docentes no Ensino Superior.

Essas composições estão distribuídas da seguinte forma:

	CPC 2008	CPC 2009	CPC 2010	CPC 2011
Enade	40%	-	-	-
Nota Ingressantes	-	15%	15%	15%
Nota Concluintes	-	15%	15%	15%
IDD	30%	30%	30%	30%
Infraestrutura	3,06%	5%	5%	5%
Projeto Pedagógico	8,13%	5%	5%	5%
Titulação - Doutores	11,67%	20%	20%	20%
Titulação - Mestres	0,00%	5%	5%	5%
Regime de Trabalho	7,14%	5%	5%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

A composição do Conceito Preliminar de Curso pode ser alterada a qualquer momento, gerando insegurança às instituições de ensino superior. Isso aconteceu no ano de 2009, quando, às vésperas da publicação do CPC, houve uma alteração profunda do cálculo. As alterações foram:

1. Substituição do Conceito Enade pela nota dos Ingressantes e dos Concluintes;
2. Alteração do peso das avaliações de Infraestrutura e Projeto Pedagógico;
3. Passou a considerar o percentual de mestres, porém com peso insignificante. Por outro lado, dobrou o peso do percentual de doutores;
4. Alteração do peso para o percentual de docentes em regime de trabalho parcial/integral.

Além da insegurança provocada pela não previsibilidade do processo, há evidências claras de que a composição inicial do CPC e suas modificações posteriores beneficiam diretamente as universidades públicas.

- Ao substituir o conceito Enade, baseado no desempenho dos concluintes, por pesos iguais para desempenho dos alunos ingressantes e concluintes, há um benefício direto para as instituições que recebem os melhores alunos oriundos do ensino médio. Isso geralmente ocorre nas universidades públicas, devido à sua restrição de vagas.
- Ao elevar o peso para o percentual de doutores, há um claro benefício para as instituições públicas, que, na sua maioria, são universidades e possuem orçamento três vezes maior que o das IES particulares.
- Aceitar as alternativas A e B para as questões relativas à infraestrutura e apenas a alternativa A para as relativas ao Projeto Pedagógico, beneficia as instituições com pior infraestrutura.

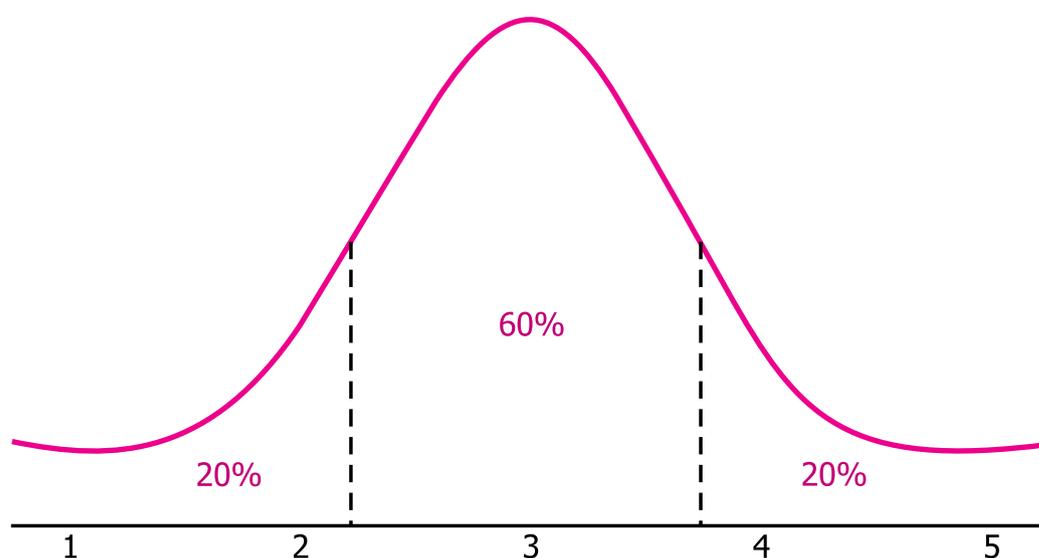
III. Premissa do modelo – Curva de Gauss

A criação do Conceito Preliminar de Curso nasceu da necessidade de redução do número de avaliações *in loco* para fins de renovação de reconhecimento dos cursos. No Brasil existem mais de 20 mil cursos de graduação e avaliá-los com comissões presenciais seria praticamente impossível, além de extremamente oneroso.

O CPC foi criado com um intuito de classificar os cursos com uma distribuição gaussiana, de modo que apenas 20% dos cursos fossem avaliados *in loco*. Se a proposta original tivesse sido seguida, o INEP teria criado com sucesso um critério para reduzir o número de cursos avaliados presencialmente, com base na distribuição da Curva de Gauss. O que se viu, no entanto, foi um desvirtuamento da sua finalidade inicial, pois o Conceito Preliminar de Curso terminou sendo publicado para a sociedade e utilizado como parâmetro de avaliação de qualidade e de regulação.

O modelo gaussiano não serve como critério público de qualidade, pois irá sempre gerar cursos reprovados, com conceitos 1 e 2, e cursos aprovados, com conceitos 4 e 5. Isso pode gerar dois tipos de distorção:

- a) Pior dos melhores – todos os cursos podem ser bons, porém sempre haverá cerca de 20% de cursos reprovados.
- b) Melhor dos piores – todos os cursos podem ser ruins, porém sempre haverá cerca de 20% de cursos aprovados.



IV. Como calcular

Modelos de avaliação partem do princípio de que, qualquer que seja a metodologia empregada, esta precisa ser transparente e construtiva.

No caso do Conceito Preliminar de Curso, criou-se uma metodologia tão complexa que poucas instituições conseguem entender o seu funcionamento e, portanto, não sabem como podem melhorar.

A seguir, está demonstrado um exemplo de cálculo para um curso de arquitetura e urbanismo de uma instituição de ensino superior localizada no interior do Estado de São Paulo.

Exemplo: Área – **Arquitetura e Urbanismo**

1. Separar todos os cursos da área;
2. Para o cálculo dos Insumos, utilizar a amostra total;
3. Para o cálculo do desempenho dos ingressantes e concluintes no Enade extrair os cursos com média geral igual a zero nas provas de formação geral e/ou de componentes específicos, para ingressantes e/ou concluintes;
4. Calcular a média e o desvio padrão dos insumos:

5. Calcular o afastamento padronizado do curso para o cálculo dos insumos e depois o afastamento padronizado inferior e superior da área:

$$\text{Afastamento Padronizado do Curso} = \frac{\text{Insumo do Curso} - \text{Média da Área}}{\text{Desvio Padrão da Área}}$$

Obs. 1: o afastamento inferior da área é resultado do menor observado entre todos os cursos. Caso o menor afastamento inferior da área seja menor que -3, então se assume o valor de -3. (*para o cálculo dos conceitos dos ingressantes e concluintes considera 0 e 5*)

Obs. 2: o é resultado do maior observado entre todos os cursos. Caso o afastamento superior da área seja maior que +3, então se assume o valor de +3.

6. Calcular o Conceito dos Insumos numa escala de zero a cinco:

$$\text{Conceito do Insumo do Curso} = 5 \times \frac{\text{Afastamento do Curso} + {}^2 \text{Afastamento Inferior}^2}{\text{Afastamento Superior} + {}^2 \text{Afastamento Inferior}^2}$$

7. Cada Conceito dos Insumos, numa escala de zero a cinco, é ponderado pelos pesos indicados no item 1 deste documento. A soma dos conceitos ponderados resulta no CPC contínuo que será classificado conforme as seguintes faixas:

- CPC contínuo de 0 a 0,94 – Conceito 1;
- CPC contínuo de 0,95 a 1,94 – Conceito 2;
- CPC contínuo de 1,95 a 2,94 – Conceito 3;
- CPC contínuo de 2,95 a 3,94 – Conceito 4;
- CPC contínuo igual ou acima de 3,95 – Conceito 5.

V. Índice geral de cursos – IGC

De maneira simplificada, o Índice Geral de Cursos é resultado da média ponderada do CPC pelo número de alunos matriculados no respectivo curso no ano de realização do Enade.

IGC =

(+) MÉDIA PONDERADA DOS CPC's

(+) MÉDIA PONDERADA CONCEITO CAPES DOS PROGRAMAS DE MESTRADO

(+) MÉDIA PONDERADA CONCEITO CAPES PROGRAMAS DE DOUTORADO

Segue um exemplo de como é o cálculo do IGC de uma instituição que tenha cursos nos três ciclos distintos de avaliação.

IGC 2010					
CURSO	ENADE	CPC CONTÍNUO	MATRÍCULAS		
Fisioterapia	ENADE 2007	CPC 2008	CENSO 2008 - ANO 2007		
Engenharia Civil	ENADE 2008	CPC 2009	CENSO 2009 - ANO 2008		
Administração	ENADE 2009	CPC 2010	CENSO 2008 - ANO 2008		
CURSO	CPC CONTÍNUO	% DE MATRÍCULAS		IGC CONTÍNUO	IGC FAIXA
Fisioterapia	2,2254	300	30%	0,66762	-
Engenharia Civil	1,6399	200	20%	0,32798	-
Administração	1,4799	500	50%	0,73995	-
		1.000	100%	1,73555	2

O cálculo do Índice Geral de Cursos carrega uma distorção grave. Como o ciclo de avaliação de uma área é realizado a cada três anos, a instituição, mesmo tendo promovido uma série de melhorias, continua tendo o seu indicador avaliado pelo Conceito de anos anteriores. No exemplo acima, mesmo que a instituição realize uma série de investimentos para melhoria do curso de engenharia civil, além do IGC de 2009, o IGC de 2010 e de 2011 continuarão sendo calculados com base na nota de 2009. Ou seja, a IES só consegue melhorar a sua nota após 3 anos, mas o indicador continua sendo publicado como se fosse uma realidade atual.

VI. Considerações finais

As distorções do modelo de cálculo do Conceito Preliminar de Curso e, conseqüentemente, do Índice Geral de Cursos ficam evidenciadas quando analisamos comparativamente cursos diferentes. Para exemplificar, simulamos alguns cenários com os cursos de Pedagogia de uma universidade localizada na cidade de São Paulo e de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas de uma faculdade da mesma cidade.

	INSUMOS						ENADE				
	Ingressantes			Concluintes			Ingressantes		Concluintes		CPC
	Formação Geral	Componente Específico	Regime Parcial / Integral	Formação Geral	Componente Específico	Regime Parcial / Integral	Formação Geral	Componente Específico			
PEDAGOGIA	Projeto Pedagógico	%	%	Doutores	%	%	Formação Geral	Componente Específico	Formação Geral	Componente Específico	CPC
Real	77,08%	90,43%	96,10%	53,90%	40,91%	40,91%	53,34	50,26	45,43	50,97	3
Simulação 1	100%	100%	100%	igual	igual	igual	Igual	igual	igual	igual	NÃO ALTERA
Simulação 2	Igual	Igual	Igual	62,13%	igual	igual	Igual	igual	igual	igual	4
Simulação 3	Igual	Igual	Igual	igual	85,09%	igual	Igual	igual	igual	igual	4
Simulação 4	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	100	igual	igual	igual	NÃO ALTERA
Simulação 5	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	Igual	igual	100	igual	NÃO ALTERA
Simulação 6	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	Igual	51,57	igual	igual	4
Simulação 7	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	Igual	igual	igual	58,76	4
	INSUMOS						ENADE				
	Ingressantes			Concluintes			Ingressantes		Concluintes		CPC
	Formação Geral	Componente Específico	Regime Par / Int	Formação Geral	Componente Específico	Regime Par / Int	Formação Geral	Componente Específico	Formação Geral	Componente Específico	
ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS	Projeto Pedagógico	%	%	Doutores	%	%	Formação Geral	Componente Específico	Formação Geral	Componente Específico	CPC
Real	95,24%	43,59%	57,14%	14,29%	85,71%	85,71%	47,07	48,78	40,13	45,27	3
Simulação 1	100%	100%	100%	igual	100%	100%	Igual	igual	igual	igual	NÃO ALTERA
Simulação 2	Igual	Igual	Igual	35,42%	igual	igual	Igual	igual	igual	igual	4
Simulação 3	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	100	100	100	igual	NÃO ALTERA
Simulação 4	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	100	igual	100	100	NÃO ALTERA
Simulação 5	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	Igual	100	100	100	NÃO ALTERA
Simulação 6	Igual	Igual	Igual	igual	igual	igual	60	60	80	80	4

As simulações em cada um dos cursos demonstram claramente como a metodologia gera distorções significativas para avaliação de um curso.

PEDAGOGIA

- Na simulação 1, mesmo sendo avaliada positivamente por 100% dos alunos em relação à infraestrutura e ao projeto pedagógico, e mesmo atingindo o percentual de 100% de mestres, a instituição não consegue elevar o seu CPC de 3 para 4.
- Já na simulação 2, mantendo tudo como está, mas aumentando somente o percentual de doutores de 53,90% para 62,13%, a instituição já consegue alterar o CPC de 3 para 4.
- Na simulação 3, também mantendo tudo como está, mas aumentando somente o percentual de docentes em regime de trabalho parcial/integral de 40,91% para 85,09%, a instituição consegue elevar o CPC do curso de Pedagogia de 3 para 4.
- Nas simulações 4 e 5, mesmo os alunos ingressantes ou concluintes obtendo nota máxima na prova de Formação Geral, a instituição não altera o CPC de 3 para 4.
- Já nas simulações 6 e 7, melhorando o desempenho dos alunos ingressantes na prova de Componentes Específicos de 50,26 para 51,57, ou dos concluintes de 50,97 para 58,76, a instituição consegue elevar o CPC do curso de Pedagogia de 3 para 4.

Análise e desenvolvimento de sistemas

- Na simulação 1, mesmo sendo avaliada positivamente por 100% dos alunos em relação à infraestrutura e ao projeto pedagógico, e mesmo atingindo o percentual de 100% de mestres e de docentes em regime de trabalho parcial/integral, a instituição não consegue elevar o seu CPC de 3 para 4.
- Já na simulação 2, mantendo tudo como está, mas aumentando somente o percentual de doutores de 14,29% para 35,42%, a instituição já consegue alterar o CPC de 3 para 4.
- Nas simulações 3 e 4, mesmo os alunos ingressantes e concluintes obtendo nota máxima na prova de Formação Geral, e ainda os ingressantes ou concluintes obtendo também nota máxima na prova de Componentes Específicos, a instituição não consegue alterar o CPC de 3 para 4.

- Na simulação 5, mesmo os alunos ingressantes e concluintes obtendo nota máxima na prova de Componentes Específicos, e ainda os concluintes obtendo também nota máxima na prova de Formação Geral, a instituição não consegue alterar o CPC de 3 para 4.

Ou seja, analisando estas simulações pode-se concluir que não há parâmetros claros para afirmar se um curso é bom ou ruim por meio do Conceito Preliminar de Curso e, conseqüentemente, do Índice Geral de Cursos. O mesmo percentual de doutores avaliado como conceito 4 em um curso pode ser conceito 2 em outro, por exemplo. Ou pior: um curso cujos alunos obtiveram média igual a 5,8 no Enade pode ser avaliado como conceito 4, enquanto outro cujos alunos obtiveram média igual a 10 pode ser avaliado como conceito 3.

Para finalizar, cabe ressaltar que não há dúvidas sobre a necessidade de se avaliar a qualidade dos cursos e das instituições, no entanto, é preciso que as avaliações sejam realizadas por meio de critérios justos e transparentes para que o resultado sirva ao seu principal propósito de provocar o aperfeiçoamento contínuo.



THIAGO MIGUEL SABINO DE PEREIRA LEITÃO (DEBATEDOR)⁴⁵

Boa tarde a todas e a todos! Primeiramente, gostaria de me apresentar, porque muitos de vocês não me conhecem. Sou Thiago Leitão. Qual o motivo de eu estar aqui hoje? Acho que isso foi um pedido da ABMES para que houvesse um contraponto justamente sobre essas políticas e esses conceitos que estão sendo adotados.

Eu trabalhei um ano e meio no Inep, nos anos de 2008 e 2009, e participei um pouco da construção desses indicadores. Saí do MEC há um ano, mas sou consultor da Unesco e estou prestando serviços para o Ministério da Educação. Minha ideia aqui é justamente trazer, qualificar um pouco mais esse debate, trazer um pouco mais de argumentos e mostrar para vocês que as definições que foram tomadas para a construção desses indicadores não foram aleatórias, não foram construções que tentaram beneficiar determinado segmento ou prejudicar determinado segmento. Simplesmente são estudos estatísticos, matemáticos que geraram esses resultados. Então guardem os tomates e os ovos para depois, eu os aceito com muita humildade, mas vamos lá.

O que quero explicar para vocês é o seguinte: em 2008, o Inep tinha uma configuração de que era obrigado a construir indicadores de educação superior. Como foram pensados esses indicadores?

⁴⁵ Consultor da Unesco e ex-estatístico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Texto sem revisão do autor. thiagoleitao@gmail.com

Quais as ferramentas que temos para a construção desses indicadores? Esse é o primeiro passo. Sem as ferramentas, não conseguimos construir indicador nenhum. Uma ótima ferramenta é o Enade. Ótimo! Mas o que o Enade mede? Naquela época, em 2007, o Enade era construído de tal forma que o conceito Enade media o desempenho tanto dos ingressantes quanto o desempenho dos concluintes. E tínhamos também o IDD. O que é o IDD? O IDD é o seguinte: uma vez que o Enade pode medir qual é o desempenho dos alunos concluintes, precisamos medir também qual é o acréscimo que uma instituição de ensino consegue dentro de seu alunado, qual é o valor adicionado que essa instituição de ensino propõe para os seus estudantes. Foi essa motivação da construção do IDD.

Foi construído um indicador que tentasse avaliar: ora, dado um perfil de aluno ingressante que tenho e dado um perfil de concluinte que eu tenho, qual é o valor esperado, qual é o valor de conhecimento esperado agregado que uma instituição deveria ter? E aí sim, a gente compararia para saber qual está agregando mais valor e qual está agregando menos valor. Então, seriam duas informações que teríamos para suprir as necessidades do público externo, que são: o valor dos concluintes – e para isso o Enade poderia servir muito bem – e o IDD que seria o valor adicionado que cada instituição estaria atribuindo para o seu alunado.

O problema é que o IDD, na sua construção, produz um erro muito grande, porque leva em consideração tanto a nota dos concluintes quanto a nota dos ingressantes. Então ele enviesava as informações. Para aquelas instituições que conseguem selecionar melhor os seus alunos, ele tende a ser um resultado inferior. Por exemplo: uma instituição que consegue ter uma nota muito alta no Enade ingressante dificilmente vai ter um desempenho tão superior no Enade superior, porque o ingressante já quase alcançou o limite do Enade, então o acréscimo daquela instituição, a princípio é muito pequeno. E isso não é verdade, às vezes a instituição é muito boa, só que como ela seleciona muito bem seus ingressantes, ela é penalizada por isso.

Então, o IDD era um indicador que, a princípio, tinha esse problema que tínhamos de resolver. E o que foi pensado? Foi uma proposta do Reinaldo [Fernandes, então presidente do Inep], que foi a seguinte: um indicador que seja composto de vários outros indicadores que venham tentar medir a mesma coisa é um indicador que minimiza a variância dos seus erros, ou seja, é um indicador muito mais robusto. Foi construído um estudo justamente para tentar provar qual seria esse indicador.

Quais seriam, então, os coeficientes que minimizariam a variância desses erros. Isso está mostrado no texto para discussão número 32, que pode ser baixado da internet lá do site do Inep, sem o menor problema. Então foi construído um indicador que minimizava qual era a variância dos erros. Ou seja, esse indicador é muito mais robusto que o próprio IDD. Esse indicador levou em consideração todos esses insumos. E por que, então, esses insumos? Porque foram os insumos que foram significativos. Nenhum outro insumo foi significativo. Por que, então, que não se levou em consideração, por exemplo, o número de livros em biblioteca? Porque estatisticamente esses outros insumos não

foram significativos. Porque estatisticamente conseguimos comprovar que eles apresentam algum resultado. Agora, há, claro, toda a argumentação contrária, se isso é justo, se isso não é justo, mas estatisticamente foram esses os únicos fatores que deram algum resultado estatisticamente significativo. Construímos um indicador que minimizaria a variância dos erros e achamos, então, qual seriam os coeficientes desse indicador. Aí, então, foi proposto isso para o CNE que apenas arredondou cada um desses coeficientes de modo que hoje temos essa configuração do CPC: 40% para o IDD, 15% ingressantes, 15% concluintes e 30% os demais insumos. A motivação que o Inep teve para a construção desse indicador foi essa. Não se levou em consideração nenhuma hora o fato de prejuízo ou de benefício para determinado segmento. Justamente é um indicador robusto técnica e estatisticamente, e não tem intenção nenhuma de prejudicar ou de melhorar determinado segmento do ensino superior.

Uma outra coisa que eu gostaria de falar com relação à apresentação do Rodrigo Capelato: quando temos um indicador que é fixo durante um tempo, eu acho que as instituições e nós também passamos a dar atenção única e exclusivamente para aqueles pontos que são avaliados. Então acho interessante justamente que os indicadores evoluam durante o tempo, que eles alterem durante o tempo, porque senão hoje em dia nós parariamos de dar atenção, por exemplo, para livros em biblioteca, para como o professor age em sala de aula, e passaríamos a dar atenção única e exclusivamente para aquilo que é a composição do CPC e para aquilo que é composição do Enade, o que não faz o menor sentido. Então, se talvez todos os indicadores fossem recalculados e trabalhados em cada período, nós teríamos, com certeza, outras variáveis incluídas e algumas outras excluídas. Eu acho que traria muito mais benefícios para a qualidade, para a mensuração da qualidade que é a isso que esse indicador se propõe.

E no cálculo do IDD, por que a escolha do critério de escolaridade dos pais exclusivamente? Para tentar dissociar – vários estudos mostram que um dos fatores que interferem na qualidade do aluno é realmente a escolaridade dos pais. Ou seja, estávamos querendo medir qual era a adição de conhecimento, a formação desse aluno pela instituição, a gente tinha que dissociar todos esses eventos externos para poder tentar isolar qual é a competência da faculdade na agregação daquele conhecimento.

Com relação ao início do CPC, por que aquelas variáveis únicas exclusivamente foram relacionadas? O CPC, no início, em 2008, foi feito de tal forma que, para tentar explicar o que cada uma das instituições agregava dentro do seu alunado, ou seja, quais variáveis explicavam aquelas variações de IDD dentro das instituições, então foi feita uma regressão com todas as variáveis que o Inep continha. Todas as variáveis do questionário socioeconômico, todas as variáveis do censo, para saber a formação dos professores, qual o grau de escolaridade dos professores. Todas as informações que o Inep tinha em mãos naquele momento foram utilizadas para saber quais delas eram significativas para explicar o porquê dessa diferença entre IDDs nas instituições. E realmente, mais uma vez, as únicas variáveis que foram significativas foram essas que em 2008 compuseram o CPC.

Então, isso explica o porquê da escolha do Inep de uma única questão de infraestrutura, de uma única questão de aspecto pedagógico e por que aquela questão foi utilizada. Porque, realmente, dos dados que o Inep dispunha, dos dados todos que foram regredidos, as únicas variáveis que possuíam algum grau explicativo foram essas. Por isso que vemos na composição do CPC de 2008 aqueles percentuais 8,78%, 7,11%, justamente por isso, porque esses eram os coeficientes de cada uma dessas variáveis dentro dessa regressão. Estatisticamente foi o melhor modelo. Estatisticamente foram as únicas variáveis que conseguimos determinar, que conseguimos achar algum poder explicativo, dentro daquela regressão.

Depois, nós fizemos o mesmo para a construção desse indicador no intuito da minimização da variância dos erros, para poder, então, achar a fórmula do CPC como ela é hoje. Realmente, o CPC nunca foi testado no segmento público para saber como se saía, e depois no segmento privado para saber como ele se saía. Ele não foi ajustado aleatoriamente, teve um estudo todo estatístico por trás que demonstram que aquelas variáveis e aqueles coeficientes daquelas variáveis são os coeficientes mais robustos que nós temos, mediante as informações que temos. Claro que se hoje agregarmos informações, fizermos o mesmo exercício, acharemos resultados diferentes, o que é ótimo. Talvez o poder preditivo desse modelo seja maior que o passado, então estamos evoluindo dentro do indicador, mas no momento as informações que tínhamos eram essas e as únicas variáveis que tínhamos e que eram consistentes eram essas.

Eu fiz alguns outros comentários sobre o texto do Rodrigo, que eu queria apresentar. A questão da alteração do CPC eu já falei, do licenciamento das públicas também. Na análise comparativa do CPC de cursos diferentes. Por que utilizamos a normalização das informações, o modelo de Gauss que o Rodrigo apresentou? Se não fosse dessa forma, para que não pudéssemos usar a comparação entre os resultados, teríamos que ter uma matriz pedagógica para cada um dos cursos, para saber se o curso realmente cumpre aquilo que ele deve cumprir. Nós não temos isso. Hoje em dia, não temos uma matriz curricular de todos os cursos, ou seja, aquilo que cada um dos cursos deva, no mínimo, acrescentar para a formação de seus alunos. Hoje em dia, não conseguimos – o Rodrigo diz isso bem em seu estudo – não conseguimos dizer pelo CPC se o curso é bom ou ruim. Realmente não conseguimos dizer isso. A única informação que temos do CPC é que esses cursos são os mais mal avaliados e esses cursos são os mais bem avaliados, ou seja, se esses cursos são os mais mal avaliados, acenda-se uma luz amarela e vamos ver o que está acontecendo, certo? Se esses cursos estão bem avaliados, tudo bem, ele já deu indicativos – porque o CPC é um indicador – ele já deu um indicativo de que as condições desse curso estão razoáveis.

O CPC, na sua concepção inicial, foi criado justamente para orientar e para racionalizar as visitas *in loco*. Realmente, 29 mil cursos tendo que ser avaliados a cada três anos é impossível neste país e acho que em qualquer país. As comissões necessitam de professores doutores, elas precisam de no mínimo três pessoas para fazer essa avaliação e hoje em dia o Brasil não tem doutor suficiente,

mesmo que todos trabalhassem para o Inep para realizar essas avaliações. Havia uma necessidade imediata de racionalização dessas avaliações, e qual foi a forma encontrada? Foi justamente essa.

Vamos, então, tentar encontrar um indicador que nos forneça informações sobre determinado curso e se essas informações não forem suficientes, ou se aquele indicador sinalizasse que o curso precisa de alguma intervenção, então a avaliação *in loco* ia nesse curso. E realmente é a avaliação *in loco* que tem o poder para dizer se realmente esse curso merece continuar com esse conceito, ou se esse conceito precisa ser revisto para cima ou para baixo. Então, o objetivo é de orientar e racionalizar. Mas nas avaliações *in loco* surgiu a necessidade de conhecimento das instituições que as pessoas iam avaliar. Então, muita gente ia avaliar os cursos, mas não tinha nenhum indicador sobre as instituições daquele curso que ela ia avaliar, por isso criou-se o IGC. Então o IGC foi criado justamente para orientar novamente essas avaliações.

O problema – e essa é a revolta toda – é que esses indicadores hoje em dia, por serem divulgados da forma como são, eles viram conceitos finais da qualidade do curso, mas não foi essa a proposta inicial; não foi para isso que eles foram construídos e não foi para isso que eles foram concebidos. Alguma medida precisa ser tomada, concordo, para que essas informações não sejam desviadas do seu objetivo inicial que foi a orientação e a racionalização das visitas *in loco*.

O IGC, então, leva somente em consideração a média dos cursos com CPC. O INEP não tem outra informação sobre os cursos que não são avaliados, não tem como ter outra informação para que seja levado em consideração para o IGC, e então esse IGC serviria apenas para que essas avaliações, esses avaliadores, quando se dirigissem à instituição, soubessem qual é o indicador de qualidade dessas instituições. Outra coisa: como o CPC é normalizado, claro, uma instituição... uma área que possui em média 80%, por exemplo, de professores doutores, não pode ser comparada com uma área que possui 40% de professores doutores. Por exemplo: se estou numa área de 80% de professores doutores numa instituição só tem 40, só tem 20, por exemplo, mesmo que eu dobre, mesmo que eu triplique a minha porcentagem de professores doutores, eu vou continuar tendo o menor conceito entre todos da mesma área. Então, pode ser que triplicar a porcentagem de professores doutores em determinada área não tenha o mínimo impacto dentro do conceito e pode ser que triplicar o percentual de professores doutores de determinada área, em outra área, aumente em muito o conceito daquele curso sobre os demais cursos daquela área. Por isso que, como ele foi concebido dessa forma, não há comparabilidade entre cursos. Não conseguimos comparar qual é a evolução que meu curso deve ter e que isso seja adotado para todos os cursos da instituição. Não, isso tem que ser sempre comparado entre os cursos da mesma área. Dentro da mesma área eu posso ter crescimentos que vão me levar a aumentos do CPC e uma outra hora esse crescimento pode ser muito maior e o CPC não se altera em absolutamente nada. Não tinha outra forma de ser, porque é como eu falei: para que isso fosse diferente, teríamos que ter uma matriz curricular para ver se todos os cursos estão atendendo àquela matriz curricular mínima que fosse estabelecida pelo Ministério da Educação, ou o que seja. E não há. Uma grande evolução seria, talvez, criar uma matriz curricular dessa forma e, quem sabe, utilizarmos outras metodologias de prova como o Enem hoje em dia utiliza. Fazemos

itens que realmente vão considerar aquilo que a instituição deveria ensinar num curso de economia, aquilo que a instituição deveria ensinar num curso de direito. E assim essa metodologia poderia ser comparada ao longo do tempo e a prova teria sempre o mesmo grau de dificuldade. Mas para a construção de um Enem já é uma dificuldade muito grande, porque a construção desses itens é muito demorada; cada item tem que ser pré-testado, antes, para isso poder ir a público, então isso é uma ideia que pode ser adotada num longo prazo, num prazo muito longo, na verdade.

Eu queria deixar claro aqui que a defesa da construção desses indicadores é exclusivamente técnica. Eu, como trabalhei grande parte na construção deles, tenho muita segurança para dizer que estatisticamente eles são significativos, robustos. O que temos que ponderar é o impacto da divulgação e do uso desses indicadores na sociedade.

Eu vou depois para o debate – para quem tiver uma questão técnica, vou ter todo prazer para tentar elucidar, mas realmente o uso político, o uso desses indicadores, ou se isso é legal, ou se isso não é legal, realmente não tenho a competência nessa área para poder defender ou não defender essa utilização. A única coisa que posso dizer é que estatisticamente são robustos. Eu agradeço, então, o convite da ABMES e espero ter contribuído de alguma forma na elucidação de como esses indicadores foram construídos e estou à disposição para qualquer tipo de questionamento. Obrigado!

SÉRGIO FIUZA DE MELLO MENDES (DEBATEDOR)⁴⁶

A expectativa de uma implantação virtuosa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, restou frustrada com a instituição do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), em agosto e setembro de 2008, respectivamente. Lamentavelmente, diante daquilo que representava um sopro novo, o país deu um sinal claro de recuo no campo da avaliação da educação superior ao ferir a lei, atropelar o ciclo e assim fragilizar o sistema.

Atribuída ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) a centralidade do processo avaliativo, transformando-o no seu pilar de sustentação, verificam-se uma série de imperfeições que conduzem a distorções indesejáveis.

Estudos do Professor Simon Schwartzman (2008, p.14) sobre o assunto destacam importantes limitações do exame. Sublinha ele, entre vários aspectos, que “ao utilizar uma prova única para cada área de conhecimento, o Enade, da mesma forma que o antigo ENC, impõe um padrão único de ensino a todas as instituições, prejudicando, assim, a diversidade que deveria ser respeitada e

⁴⁶ Vice-reitor do Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa). sergio@cesupa.br

valorizada”. O Enade carece, portanto, de contextualização e de raízes. Acrescente-se que os procedimentos estatísticos de padronização das notas são confusos, e os critérios de ponderação das diferentes provas são discricionários, o que torna a interpretação dos resultados do exame ainda mais incerta.

Ora, como não existem padrões de referência de desempenho do Enade que definam o que é ou não requerido como mínimo, a posição ocupada em uma escala pode nada dizer sobre a qualidade de um curso, se bom ou mau, mas somente sua posição relativa concernente aos demais. “Se a grande maioria dos cursos de uma área de conhecimento for de má qualidade, mesmo aqueles de conceito mais alto terão má qualidade. Se a maioria tiver padrão elevado, mesmo os de conceito baixo poderão ter padrão adequado”, assinala Schwartzman (2009, p.5). Isto significa que, numa dada circunstância, o conceito “3” pode valer mais que o “4” e menos que o “2”, nesta suposta aferição de qualidade de cursos de carreiras distintas, tendo como base o Enade. Poderemos, assim, incorrer no equívoco de confundir (e até iludir!) a sociedade, diante da questão acerca do que “vale” mais: ser melhor entre os piores, ou ser pior entre os melhores? Definitivamente, promover este tipo de debate não é o papel que nos cabe, como instituições, menos ainda ao Ministério da Educação.

Este problema com o Enade se reproduz no CPC, com consequências também para o IGC.

O Enade, como exame geral, cumpre a tarefa de medir, entre outras coisas, a competitividade das instituições, produzindo um “ranking” de melhores e piores que nada acrescenta. Em razão do seu caráter amplo, tende a empobrecer os projetos pedagógicos dos cursos e seus objetivos curriculares, de modo a poder mensurá-los, conduzindo a uma visão limitada do ensino e da aprendizagem, além de inibir iniciativas inovadoras.

Nessa direção, contribui para a “desqualificação do professor de uma prerrogativa histórica de responsável pela avaliação, em favor do técnico, deslocando a avaliação da escola para um domínio pretensamente neutro, desregionalizado e sem raízes” (Dias Sobrinho, 1996, p.19). Colabora, portanto, para a simplificação da docência universitária. Nesse caminho, ao professor caberia a preparação de manuais, evitando todas as iniciativas pedagógicas de qualidade que seriam consideradas uma “perda de tempo na preparação de alunos para a superação dos exames externos” (G. Sacristán apud Dias Sobrinho, 1996, p. 19).

Alguns efeitos dessa ordem já vêm sendo observados em algumas instituições, agravados por diferentes formas de “motivação” para alunos que irão submeter-se ao Enade. Como este exame, estranhamente, é de baixa repercussão para os estudantes que a ele se submetem – e nada foi feito até aqui no sentido de aumentar o comprometimento dos alunos, embora suas consequências sejam importantes para os cursos e instituições –, é indispensável o máximo esforço e dedicação dos alunos para assegurar não só o prestígio, como também o reconhecimento e o reconhecimento de seus cursos e instituições.

Esta situação, no mínimo esdrúxula e paradoxal, acaba por estimular o estabelecimento de relações nada pedagógicas que envolvam tratamento inadequado e desigual, com regalias para turmas que vão submeter-se ao exame.

Mantido este quadro, que de um lado apequena o trabalho docente e de outro torna as instituições reféns da participação descomprometida de alunos, o resultado só poderá ser extremamente danoso para o sistema de educação superior do país.

Episódios mais recentes, estampados na mídia, revelam não só o instinto manipulador de instituições obcecadas por “rankings”, mas, o que é mais grave, apontam para uma tendência de desvirtuamento do nosso mister de firmar e afirmar o caráter da educação superior, que não deve ser reduzido à gestão dos insumos que compõem a fórmula do CPC.

Este indesejável desequilíbrio se amplifica na composição do CPC, conforme se pode verificar.

Conferido o peso de 60% ao Enade/IDD, acrescidos de 10% de insumos que decorrem de respostas dos alunos a duas perguntas do questionário do Enade, uma sobre a infraestrutura (5%) e outra referente à organização didático-pedagógica (5%), chegamos a 70% do conceito atrelados à participação dos estudantes, num contexto de muitas contradições a serem superadas, imputando-se aos alunos uma responsabilidade sobre a avaliação de cursos e instituições que não lhes cabe assumir, posto que extrapola os limites do que poderia ser considerado razoável.

Os 30% restantes que compõem o CPC são insumos extraídos do cadastro docente, como é por todos sabido: 20% referente à titulação de professores doutores; 5% de mestres; e 5% correspondentes ao regime de trabalho de dedicação parcial ou integral.

Sublinhem-se, em relação ao conjunto dos insumos, algumas reflexões:

- as opiniões dos alunos sobre a infraestrutura e o aspecto da organização didático-pedagógica dos cursos constituem informação precária, já que estas avaliações dependem sempre de referências e comparações subjetivas que podem variar muito de lugar a lugar e pessoa a pessoa. Segundo Schwartzman (2008, p.18-19), “estas opiniões podem ser úteis como coadjuvantes para uma análise global de um curso ou instituição, mas não podem ser consideradas um indicador sólido, e muito menos com um peso tão preciso”;
- as fontes permanecem extremamente precárias: o questionário do aluno, sem qualquer ponderação entre as alternativas respondidas – considera-se (A) ou (B) para a pergunta sobre a infraestrutura e apenas (A) para a questão didático-pedagógica –; e o cadastro dos docentes, muitas vezes defasado entre o momento de inserção dos dados e o da divulgação do conceito;

- a atribuição de um peso à titulação de doutor quatro vezes superior ao de mestre e o descarte de especialistas e professores horistas ignoram não só a realidade como a diversidade do sistema. Basta verificar, carreira a carreira, o número de doutores existentes no país e sua distribuição entre as regiões, confrontando os dados com o número de cursos em funcionamento. Do mesmo modo, resta inadequado ignorar as distintas realidades de universidades, centros universitários e faculdades, bem assim de bacharelados e de cursos superiores de tecnologia, tratando a tudo e a todos como iguais.

É indispensável sublinhar que no alicerce de toda a discussão que aqui está sendo travada encontra-se a formação do educando no nível básico, elemento que de fato constitui o principal “insumo”.

Nunca é demais lembrar que o Brasil, também nesse campo, abriga diferenças abismais entre suas unidades federativas. Assim, em processos avaliativos que reivindicamos formativos, não será pela negação da realidade vigente no sistema que se promoverá indução à qualidade. Precisamos, sim, antes compreendê-la para então transformá-la.

A rigor, não parece razoável que princípios estatísticos, traduzidos pela combinação arbitrária de dados e de medidas em parte contraditórias e de interpretação confusa, sobreponham-se a princípios educativos e às condições objetivas de funcionamento de nossos cursos de graduação.

Sobre o IGC, não há muito a dizer. Creio ser suficiente e oportuno reproduzir as palavras da então presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) em entrevista concedida à Revista Ensino Superior (2008, p.14). Abro aspas:

“O IGC não é conceito. O nome é *índice*. Este índice geral de cursos não corresponde à qualidade da instituição. Para a avaliação institucional, nós temos as dez dimensões [do Sinaes]. Os dados que o Inep tem não abrangem essa totalidade, conseqüentemente, outra vez, pensar a instituição em função do desempenho do estudante seguramente não atenderia à avaliação institucional”.

Em rota de conclusão, acrescento ser imperioso buscarmos o aperfeiçoamento e a correção de distorções dos processos avaliativos em marcha. Conservadas as imperfeições, aumentará o risco já instalado de constituirmos um sistema educacional marcado pela acomodação medíocre em torno de conceitos “3”, sem sabermos exatamente o que esse “3” representa ou carrega de significado. Uma vez dispensados a maioria de cursos e instituições das avaliações *in loco*, caminharemos para a formação de uma zona cega no sistema, propícia à proliferação de projetos educacionais traiçoeiros, forjados na determinação de iludir os incautos.

Contraditoriamente, constrói-se uma zona de conforto para o agente regulador que, sem pernas para colocar o Sinaes na estrada, buscou caminho compatível com a necessidade de enfrentamento de limitações orçamentárias, de indisponibilidade de avaliadores, além de outras dificuldades operacionais para vencer a burocracia própria de um sistema que se agigantou. A rigor, já fomos dominados por essa burocracia formal, robustecida por uma espécie de ditadura da estatística.

Com efeito, a ação regulatória não deveria funcionar senão para definição de marcos gerais da atividade regulada. Não estamos tratando de regulação quando o governo transfere a execução da atividade sem garantir espaço para a definição de metas pelo próprio agente, que não é mero executor de tarefas.

No que tange à educação, o estabelecimento de critérios de avaliação e supervisão que desconheçam integralmente a capacidade de definição de metas e a apreciação das condições de sua implementação e desenvolvimento pode conduzir mais à possessão que à regulação, além de denotar uma predisposição de desconfiança com o setor privado, o que é incompatível com o mister regulador. Nesse contexto, não parece razoável que a regulação estatal no Brasil seja compreendida pelos gestores públicos e pela lei como fiscalização, e que a relação entre governo e agentes privados seja a de subordinação e não a de coordenação.

Urge, portanto, a revisão do Enade, do CPC e do IGC, pois, se de um lado facilitam a resolução de questões operacionais e burocráticas do sistema avaliativo, de outro revelam-se insuficientes, e por isso inapropriados, para expressar todas as dimensões da avaliação dispostas na lei que instituiu o Sinaes.

O sentido de evolução, norteador de nossa ação educacional, não deveria ser ameaçado por processos avaliativos que, em vez de induzirem a elevação de qualidade, acabam por desvirtuar a essência da proposta vigente e, dessa forma, comprometer o equilíbrio do sistema, afetando, com substantiva repercussão, aspectos atinentes ao financiamento, à inclusão social e à sua expansão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. *Avaliação*. Campinas, SP. Ano I, nº 1, p.15-24, jul,1996.

REVISTA ENSINO SUPERIOR, Ano10, nº 121, p.12-15,out/2008.

SCHWARTZMAN, Simon. *O “conceito preliminar” e as boas práticas de avaliação do ensino superior*. Versão debatida no Seminário da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior – ABMES, Brasília, setembro de 2008 (mimeo).

SCHWARTZMAN, Simon. *Sugestões para a avaliação do ensino superior*. 2009 (mimeo).



DEBATES

Coordenadora da mesa – Carmen Luiza da Silva⁴⁷

Coordenadora da mesa – Não querendo plagiar o Professor Gabriel, mas o epílogo, na verdade, o que me parece, é que se o CPC e o IGC nunca tivessem sido divulgados, mas que tivessem sido debatidos entre as instituições em seus processos avaliativos, nada disso estaria acontecendo. Não estaríamos há cinco anos discutindo o CPC e o IGC e estaríamos, talvez, com um processo avaliativo muito mais aprimorado do que temos hoje. Então vou pedir que venham os professores José Carlos e Celso Frauches. E as perguntas, então, podem ser encaminhadas para todos os que participaram também do primeiro debate. O Thiago tinha me pedido para falar mais um minutinho. Você vai falar bem mais de um minutinho, porque está cheio de perguntas para você. Vou começar lendo, então. Elizabete pergunta para o Thiago. Compreendi sua explicação estatística. Minha pergunta: qual sua experiência prática gerindo instituições de ensino superior? Quantas simulações com instituições foram feitas antes da implantação do indicador?

Thiago Miguel Pereira Leitão – Respondendo à primeira pergunta, a resposta é zero. Não tenho experiência nenhuma em gestão de educação superior. Realmente fui para o Inep a pedido do professor Reinaldo como uma pessoa de confiança para análises estatísticas e econométricas e foi essa a função que eu exerci. Respondendo à segunda questão, todos os indicadores, quando foram criados, levaram em consideração todas as respostas. Toda a base de dados de todos esses indicadores são as respostas de todas as instituições de ensino. Então todas as instituições de ensino são utilizadas, sem exceção na composição desses indicadores. A gente não criou um indicador e depois pré-testou o indicador nas instituições. Pelo contrário, a utilizamos as informações de todas as instituições de ensino, aquelas que participaram do Enade, e dessas informações, então, criamos o indicador. Esse indicador, então, é fruto de todas aquelas respostas, todas aquelas informações que são prestadas e, claro, que são colhidas das instituições de ensino. Ou seja, se hoje nós temos 70% basicamente das instituições de ensino do setor privado, esses indicadores refletem 70% a realidade do setor privado. É justamente isso que esses indicadores refletem.

Coordenadora da mesa – Quer comentar alguma coisa, Rodrigo?

Rodrigo Capelato – Só uma coisa que acho bem importante deixar claro aqui, até para ser justo com o Thiago, meu colega. É o seguinte: no fundo, o Inep criou um instrumento, um indicador. Não

⁴⁷ Vice-presidente da ABMES. carmen.silva@utp.br

foi ideia do Inep criar isso aqui como referencial de qualidade. Então, como o Sérgio colocou bem, isso depois foi utilizado de forma política. Mas a ideia era resolver um problema das comissões. E nesse aspecto foi solicitada uma ferramenta estatística que pudesse dar alguns indicadores dentro de uma situação que havia poucas informações. Então, não é ali que está o problema, porque ali não era para ser usado como referencial de qualidade; ali era para ser só um indicativo aonde eu vou mandar a comissão, porque não consigo mandar para 100% das instituições. Isso é importante deixar claro. A única coisa – até aproveitando esse gancho – que eu acho complicado, não tenho dúvida de que há robustez estatística, eu vi as fórmulas.

Agora, como economista que nós somos, utilizamos as equações e as regressões para as projeções. No momento em que eu indico ali que uma boa parte explicada pela infraestrutura, outra parte por isso, eu não preciso depois ficar engessado naquilo. Então, o que explica a infraestrutura? Eu não preciso ficar naquela resposta “A” do questionário. Eu posso abranger. A estatística já me deu caminhos, tendências, mas não me dá a verdade absoluta. Acho que isso é importante, porque foi uma coisa que ficou cega dentro do Inep – a estatística é tudo e ponto final. Conversávamos com o Reinaldo e ele mostrava a fórmula. “Sim, Reinaldo, a gente entende! E vai sempre dar essa fórmula aqui o IDD relação, porque vocês estão colocando os doutores, as universidades públicas, uma coisa vai ser levada à outra”. Como o Covac colocou a questão do Biro-Biro hoje de manhã. Então eu acho que ela poderia ser utilizada como uma tendência, mas não como uma verdade absoluta. E de jeito nenhum ser usada – como o Sérgio falou – como uma ferramenta política para indicar qualidade. Acho que você foi muito claro na sua explicação.

Thiago Miguel Pereira Leitão – Eu concordo plenamente e agradeço a elucidação toda. Só dizendo que realmente o CPC foi criado não como um critério de qualidade. Nunca teve a intenção de aferir qualidade das instituições. Nada disso. Porque não dá para aferir qualidade com esses indicadores. Realmente foi criado para que se tivesse uma sinalização dos cursos que tinham mostrado alguma insuficiência, e não que aquilo seria o rótulo da qualidade da instituição de ensino ou do curso daquelas instituições. Eu acho que o engessamento desse conceito – manter as variáveis congeladas – é uma perda muito grande para a qualidade da educação, porque realmente vamos enviar todo o investimento para a educação superior naquilo que o CPC avalia. E aquilo que o CPC avalia são duas questões do questionário socioeconômico. Então, se hoje não tivermos mais variabilidade dentro dessas questões que é o que analisamos, essas questões não terão mais significância nenhuma. Inclusive, eu achava que o CPC tinha que ser revisto todo ano. Nós temos um rol de informações, a base de dados diferente, e todo ano traríamos variáveis que fossem significativas para o IDD, que é isso que o CPC mostra. Então esse engessamento, essa manutenção do CPC por um prazo muito longo, acho que traz umas consequências que não são boas para o aumento, para a melhoria da qualidade e para o investimento das instituições na qualidade do ensino superior.

Coordenadora da mesa – Obrigada, Thiago. Professor Robert, pergunta também. O CPC foi construído utilizando equações de regressão múltipla, com o IDD sendo a variável dependente.

Outras variáveis dependentes foram consideradas? Se sim, quais? Se não, você acha possível e recomendável a consideração de outras variáveis dependentes no processo de identificar os componentes do CPC e seus respectivos pesos? Na sua opinião, quais as variáveis dependentes merecem consideração?

Thiago Miguel Pereira Leitão – Agora a gente parte para uma coisa um pouco mais técnica. A construção inicial do CPC realmente foi uma regressão múltipla de todas as variáveis que tínhamos na nossa base de dados, com a variável explicativa sendo o IDD. As únicas variáveis que foram estatisticamente significativas foram aquelas apresentadas no CPC de 2007. Só que essa composição trouxe um problema, porque o CPC – além dessas variáveis que foram identificadas nesta regressão – ainda tinha dentro dele o próprio IDD e o conceito do Enade, que era um conceito esquisito, porque ele levava em consideração tanto os concluintes quanto os ingressantes. Então, a ideia do professor Reinaldo foi a seguinte: vamos tentar construir um indicador que seja composto de várias variáveis e o agrupamento dessas variáveis minimizam a variância do erro daquilo que está se pretendendo aferir. E foi essa a estatística toda que foi elaborada, a engenharia toda que foi aplicada, para então determinar, identificar qual seria esse indicador ou quais seriam esses coeficientes dessas variáveis que minimizariam então a variância dos erros, que é isso que a gente quer, um indicador que tenha o mínimo erro possível. Por isso que chegamos a esse indicador como o CPC é hoje, com essas ponderações, claro, esses textos foram arredondados depois pelo CNE. O que eu acho é que, esse estudo foi feito inicialmente em 2007, então essas variáveis foram significativas para a base de 2007. Hoje em dia, tenho certeza, porque as instituições hoje em dia, os alunos das instituições preenchem o questionário socioeconômico de forma diferente, então não temos variações dentro dessas mesmas questões. Com certeza essas informações, essas questões não seriam mais significativas hoje. Eu acho realmente que um novo exercício desse deveria ser feito e, para mim, deveria ser feito todo ano. Todo ano agregamos à base de dados novas informações. Um novo Enade é aplicado todo ano e essas informações são substituídas, roda-se de novo essas regressões e identifica-se quais as variáveis que, para aquele ano, são significativas. Aí, sim, ponderamos novamente todas essas questões e atribui-se, então, um CPC novo a cada ano. O problema é que as instituições, claro, todas participantes, não vão ter previsibilidade daquilo que vai ser adotado. Ou seja, se a instituição quiser melhorar em determinado ponto – ela não sabe qual é porque ela não sabe qual vai ser utilizado no próximo CPC – mas isso, acho que as instituições realmente têm conhecimento daquilo que é importante para a melhoria do seu ensino superior. E muitas vezes o problema maior é esse: que as principais ferramentas que as instituições têm para a melhoria da qualidade do seu ensino não são mensuráveis. Esses indicadores todos não chegam onde deveriam chegar, que são as principais ferramentas que as instituições possuem para a melhoria do ensino superior. Mas, como eu disse, não tem a ambição de aferir qualidade do curso. O índice simplesmente tenta ligar uma luz amarela para indicar que tem... sinaliza algum problema, alguma insuficiência dentro daquele curso.

Coordenadora da mesa – Mais uma, Thiago. Qual a razão para o doutor valer quatro vezes mais que um mestre no CPC? Qual a razão para o percentual de doutores valer quatro vezes mais do que

a avaliação dos alunos da infraestrutura? Qual o peso de cada componente no cálculo do CPC nos cursos que fizeram o Enade em 2011, engenharias, por exemplo?

Thiago Miguel Pereira Leitão – A razão para o doutor valer quatro vezes mais é porque o coeficiente vindo dessa regressão foi quatro vezes maior para doutor do que para mestre. Isso que é apresentado aqui é um resultado de uma fórmula estatística. Por que são 5%? Por que doutor leva 20%? Por que infraestrutura só cinco? Todas essas ponderações são fruto desse exercício matemático que foi feito para determinar qual seria o indicador de mínima variância. Isso está tudo explicado nesse texto para discussão e pode ser baixado no Inep. Eu assumo que não é de fácil leitura, realmente, é bastante técnico, mas quem tiver condição de acompanhar o passo a passo que foi feito, vai se satisfazer bastante com aquilo que foi apresentado. A razão é única e exclusivamente essa, porque os resultados dessa regressão ou desse estudo mostraram que, para a avaliação do IDD o percentual de doutor atribuí quatro vezes mais do que o percentual de mestres. Isso responde à questão dois também: Qual a razão de doutores valer quatro vezes mais do que a avaliação dos alunos. É justamente isso. Todos esses coeficientes foram tirados justamente desse estudo. E qual o peso de cada componente no cálculo do CPC dos que fizeram o Enade em 2011? Uma vez feito esse estudo e uma vez atribuídos esses pesos, ele não foi mais refeito. Então, hoje em dia, não se pode dizer para o CPC que vai ser divulgado este ano, mas para o CPC que foi divulgado em 2010, os pesos que foram utilizados foram esses. Não sei se vai haver alguma alteração dentro do Inep. Provavelmente vá. Se forem adotar o Enem mesmo como nota do ingressante, acho que isso vai ter que ser revisto, então não posso garantir, não tenho a mínima ideia de quais seriam os pesos que seriam adotados agora para 2011, ou se essas variáveis vão ser as mesmas utilizadas. Tudo pode ser alterado. Então não teria e acho que não tem como saber isso. Primeiro, precisamos saber se é possível, se é permitido ser utilizado o Enem como nota do ingressante, e isso sendo possível, se vai haver, então, essa reformulação nos cálculos da composição do CPC.

Coordenadora da mesa – Posso passar mais uma, Thiago? No caso do IDD, ele não tem um nome falso? Indicador de Diferença? O IDD na sua forma não foi então feito para beneficiar as instituições públicas? E como consultor da Unesco, algum país tem indicadores que mudam tão frequentemente?

Thiago Miguel Pereira Leitão – Primeira pergunta, o IDD, acredito que ele não tenha um nome falso, porque ele é o indicador da diferença entre o desempenho esperado e o observado e é justamente isso que ele mede. Ele mensura qual seria o desempenho esperado dos alunos que têm esse perfil socioeconômico que estão ingressando hoje, e aí fazemos justamente essa diferença. Então, realmente o IDD tem um nome correto. Concordo que não é um indicador de tão fácil compreensão também, mas para aquilo que ele se propõe medir, ele é um indicador bastante robusto e que, inclusive, recebe poucas críticas. É um indicador que recebe muito poucas críticas.

Não, não é uma soma. O IDD é uma regressão, uma estatística que é feita. E aí tentamos explicar qual o resultado dos concluintes dentro dos insumos que temos para esse cálculo, que o Rodrigo

mostrou: proporção de concluintes e ingressantes, porcentagem de pais com escolaridade e todos aqueles insumos que entram no cálculo do CPC. Então tenta excluir do resultado do concluinte tudo aquilo que tem influência nas notas do ingressante e todas as variáveis trazem, o que sobra a gente acredita que é aquilo que a instituição agregou. O IDD é justamente essa sobra, é justamente esse... É o que sobra daquilo que não é explicado pelo desempenho do aluno concluinte. Como consultor da Unesco, tem indicadores que mudam tão frequentemente... Eu não tenho, muito honestamente, conhecimento sobre como são os indicadores de educação superior fora do Brasil. O professor Verhine tentou explicar hoje, mas não teve tempo suficiente, mas não posso responder a essa questão. Não sei se em outros países a metodologia de avaliação do ensino superior se altera tanto quanto se altera aqui no Brasil. O que sei é que no Brasil é um processo novo, um processo muito recente, como está sendo feito, e acho muito válido que ele mude mesmo. Acho muito válido que ele mude e que sempre mude para melhor. É para isso que todos aqui estamos. É justamente para tentar construir uma fórmula melhor, que seja mais real, que se aplique melhor à realidade de nossas instituições, se essa não está servindo para esse propósito. Não sei se lá fora os processos de avaliação estão mais consolidados, mas aqui no Brasil espero que evoluamos cada vez mais.

Coordenadora da mesa – Até o professor Gabriel, que está sentadinho ali, deve estar imaginando como é que o final da pergunta feita pelo professor Manuel, que está sentado lá, foi repercutir numa pergunta para o professor Verhine, que vou encaixar no programa porque tem tudo a ver. É sobre a experiência que ele relatou sobre os Estados Unidos, se ele poderia explicar alguma coisa, se conhece algo sobre outros países, em outros continentes, nessa área de avaliação.

Robert Verhine – Na verdade, eu apresentei aquele modelo geral, aquele modelo com suas características, porque a tendência mundial é a combinação da autoavaliação e o relatório de autoavaliação, as visitas externas e, a partir disso, uma determinação, não normalmente uma classificação, uma determinação, adequação do curso ou da instituição. Essa tendência é bastante geral. Não tem – ao menos que eu saiba – nenhum país que utiliza os indicadores como o Brasil está utilizando. Não tem essa preocupação com o sentido de classificar numa escala de cinco todos os seus cursos e todas as suas instituições de uma forma formal, feita pelo Estado. E também não tem essa periodicidade que contempla esse tipo de ciclo de três anos. Outros países usam cinco anos, oito anos, ou dez anos, no sentido de efetivar suas avaliações. Para ser bastante sucinto, não tem nenhum país que aproxima a complexidade – e você pode argumentar a sofisticação – do processo do Brasil. Por outro lado, não tem nenhum país que abre tantos problemas no seu processo de avaliação, diante do fato de que o Brasil, na busca de uma sofisticação acaba criando muitos problemas que estamos discutindo aqui hoje.

Coordenadora da mesa – Duas questões para o professor Sérgio Fiuza. Uma é uma contribuição da professora Roberta Muriel. Se os indicadores foram criados para colaborar ou dar ao avaliador um indício como diz o Inep, em favor da educação no país, então deveriam olhar primeiro para as IEs que têm quatro e cinco, e não para as que têm um e dois, pois o sentido seria aprender com o

diálogo com os que foram bem nos indicadores. O professor Valdemar Otoni também parabeniza pela implosão do sistema de avaliação. Sendo economista, ele coloca: “Não dá para explicar tudo pelos números. É um grave erro. Como sair dessa ditadura? Acreditação? Criar um grupo de trabalho isento? Para representar o tema? Algo tem que ser feito”. São contribuições, são provocações à mesa.

Sérgio Fiuza de Melo Mendes – Obrigado pelos comentários. Eu queria compartilhar o seguinte. A gente vem ouvindo que tudo isso é para induzir qualidade no sistema. A síntese de tudo o que a gente vem ouvindo é essa. Inclusive pelos gestores públicos responsáveis pelo sistema regulatório, pelo MEC. Para induzir qualidade, eu acho que não tem a menor chance de isso acontecer se nos afastarmos da essência da nossa atividade. Nossa atividade é essencialmente pedagógica. Como os estudos sobre andragogia não avançaram muito ainda e todo o arcabouço teórico, as questões didáticas, da aprendizagem, são da pedagogia, a gente se apropriou desse termo. Então, falamos de aspectos pedagógicos, na verdade eles deveriam ser andragógicos. Quando a nossa ação não é pedagógica, vai dar problema. Se trouxermos para o âmbito das nossas instituições a lógica do CPC, poderíamos, numa fração de tempo, imaginar o que iria acontecer se trouxéssemos essa lógica dessa combinação estatística para dentro de nossas instituições, e se fôssemos desenvolver a nossa ação educacional que se quer pedagógica a partir dessas premissas, seria um desastre! Nós iríamos ter o aluno no meio das classes, e tal... Vamos imaginar isso tudo na avaliação da aprendizagem. Vamos transportar o que está se falando de avaliação institucional, o CPC dos cursos, o IGC das instituições. Vamos trazer, um tempo, fazer uma análise – não é agora – na avaliação da aprendizagem. Seria desastroso! Então não estaríamos induzindo qualidade. É o que acontece aqui. Não tem como a partir daquilo induzir qualidade. Se eu não compreendo a realidade do sistema para depois transformar essa realidade, eu preciso, antes de transformar qualquer coisa, compreender esta coisa. Para transformar a realidade do sistema, precisamos compreender essa realidade. Isso impõe que não percamos nada de vista. Eu sei que é complicado para quem está lá com a tarefa, que, olha, tem que avaliar, tem que ir a comissão, tem que isso. Aí é que eu acho que nosso sistema de educação superior tem muitas características, tem muitas premissas já postas para ele ir na direção de uma autorregulação e que o MEC acaba – vamos dizer assim – consumindo muita energia no alvo contrário. O alvo não somos nós. O alvo não pode ser, não deve ser a educação superior. Quase em todos os eventos em que a gente vai, alguém traz o tema da educação básica. Isso é um pouco como na casa da gente. Se o aluno da educação básica tiver – de novo, professora Suzana, o que conversávamos – um grau de consciência, que no Brasil de hoje não tem, menos ainda o aluno que vem da educação básica pública, mas o que vem também da educação básica privada, na média, não tem. Um grau de consciência na sua formação do que ele vai fazer depois, essas famílias vão regular o sistema. Essas famílias, esses jovens, não vão se deixar iludir por projetos na educação superior forjados na venda de ilusões. Um jovem de 16, 17, 18 anos que tem uma educação básica de qualidade não vai estudar em qualquer lugar no ensino superior. Ele vai saber filtrar. Não precisa um ranking oficial, que de novo ilude a sociedade dizendo quem é pior entre melhores e o inverso. As pessoas é que têm que fazer isso. As pessoas é que têm que saber para onde vão. Não cabe ao Mi-

nistério da Educação dizer: “Não, olha, para cá pode ir que é IGC cinco”. Não vejo que isso seja o papel do Ministério. Então, uma direção é a autorregulação. Para isso – e aí quero falar da primeira proposta que o Rodrigo fez e que de manhã o professor Celso mencionou – nós precisamos criar instrumentos para dizer à sociedade quem está fazendo o quê. E a sociedade tira suas conclusões! Olha, lá é produção científica, lá o cara vai ser bom, vai fazer pesquisa, lá é empreendedorismo, lá tem uma pauta de ciência, tecnologia e inovação interessante, lá discutem o *software*, lá tem um outro programa na área de saúde pública... A sociedade saberá escolher. Agora, não estamos dizendo isso também para a sociedade. E quantos encontros já fizemos em que se tratou do tema de uma agência independente? Nós temos que começar a fazer. Hoje de manhã, ou hoje à tarde, sei lá, foi falado sobre a Funadesp e o professor Celso também. Foi na primeira mesa da tarde. Que a Funadesp tem condição de desempenhar esse papel, reunir esses dados, informar. Porque a Funadesp tem uma grande vantagem, ela acolhe todo mundo. Ela não é uma entidade que está reunindo como associação representativa do setor. Isso dá a ela a condição de falar com isenção em nome do que é o nosso mister, que é nossa atividade educacional. Eu acho que esse é um bom caminho. Precisamos começar a fazer. Isso custa dinheiro? Muito! Mas temos que começar a fazer, para que se tenha um contraponto. Queria, ainda, aproveitando essa oportunidade, referir o seguinte. O aluno protagonista de toda essa cena é também o coadjuvante de toda essa cena. Isso é de uma contradição com a qual nós não podemos continuar convivendo. Se há dificuldades políticas – e há – para mexer na lei, porque a lei tem lá o Enade como o componente curricular obrigatório. Não é essa a expressão que está na lei? De todo modo, esse componente curricular obrigatório é no plano do indivíduo. Ele recebe, isso não vem para dentro... Quer dizer, em síntese, já foi dito também, acho que de manhã pelo professor Lobo. O aluno não tem comprometimento com nada disso. Eu não estou falando... E já ouvi isso em outras ocasiões: “Não, mas ninguém mais está boicotando exames. Isso foi lá no início, em meados dos anos 90. Isso acabou”. Não se trata de boicotar o exame! Não se trata de comparecer, de responder à prova, não se trata disso. Trata-se de que não é pedagógico você dizer para o aluno: “Vai lá, mas você não tem nada a ver com isso”. O que é que ele quer? O diploma dele! O exame é uma da tarde do domingo, não é isso? No horário de verão, isso para nós dá o quê? Meio-dia, sol a pino. Alguns se atrasam, porque confundem o horário de verão, muita gente falta. Para fazer o exame em escolas públicas da pior qualidade, sem uma carteira confortável, no calor do Norte, do Nordeste, enfim. E não tem um ventilador! As condições que envolvem as circunstâncias para a realização do exame são precárias. Tão precárias quanto as fontes de onde estão se tirando esses dados da fórmula do CPC. Porque esses formulários não foram montados pensando nisso. Então as fontes são precárias. E quem diz isso com autoridade é o professor Schwartzman, não sou eu. As fontes são precárias! Então, é preciso que levemos adiante, numa outra agenda, a ideia de que temos idade para nos regular, porque na casa da gente, filho, depois dos 7 anos, esquece! Já moldou o caráter! Depois dos 7 anos, ninguém consegue mais nada. Nós estamos falando de jovens adultos. Então, se desviou o caráter. Esse desvio de caráter de tudo o que estamos falando, resultou em quê? Judicialização da educação. Como já acontece na saúde, como já acontece em outros segmentos em nosso país. Autorregulação. As agências independentes. Nós podemos ser aliados do sistema. Por que o Enade não pode acontecer dentro de nossas instituições? Por que a

gente não faz um pouco parecido – dentro dessa terceira ideia – como o Toefel? O aluno que quiser ir para os Estados Unidos estudar numa universidade A, B, C, D ou E tem que ter um resultado mínimo no Toefel. Não sei se são 120 questões, até um certo tempo era. O cara para entrar numa top 10 tem que fazer 100 pontos de 120, mas em outras ele pode fazer 80, ele pode fazer 70. Deixa esse Enade em fluxo contínuo. Deixa o cara fazer Enade todo ano, todo semestre. Deixa lá! Faz um banco de questões. O aluno vai lá e na escola dele vem – e aí a gente sente falta das antigas, sem saudosismo, das antigas delegacias do MEC que estavam ali perto de nós - alguém que podia ir um supervisor, alguém em nome do Ministério, duas vezes por ano, e dizer: “Vai ter Enade, quem quiser vem e faz”. E a pessoa em nome do MEC ia fazer. E esse aluno ia acumulando pontos. E isso fica vinculado ao projeto de diplomação dele, porque ele precisa ser comprometido com alguma coisa. Ele não pode ser protagonista e coadjuvante ao mesmo tempo. Essa incoerência, essa contradição, é a marca de que estamos marchando no rumo errado. Porque não dá para falar de educação superior num mar de incoerência, num mar de contradição. Eu estou escolhendo uma – central em relação ao aluno.

Coordenadora da mesa – Devido ao adiantado da hora, as demais perguntas que estão aqui serão respondidas diretamente para as pessoas.

José Carlos Rothen – Posso dar uma palavrinha? No fundo, eu acho um desperdício de talento o Thiago ter que ficar trabalhando para um órgão que está falido, que tem uma base muito ruim, que é uma ideia de uma prova. E dessa prova você vai caçando coisas para... O Thiago, com a competência dele poderia estar fazendo outras coisas mais produtivas. Em relação à questão da agência que se levantou a ideia, uma coisa que é importante ter compreensão é que IGC, CPC é algo que as federais, as públicas nem discutem. Se você passar na UFSCar e perguntar qual o IGC da UFSCar, acho que ninguém sabe. O reitor deve saber, mais umas três ou quatro pessoas. Eu acho que é cinco. Não tenho certeza, mas é algo que não se incomoda. Se perguntar qual é a nota da Capes todo mundo sabe. De todos os cursos lá, isso a gente se preocupa muito. Essa questão do Enade, que vem do antigo Provão, o Paulo Renato foi muito sábio no sentido de implantar uma política de vincular isso com a imprensa. E a imprensa empurra o Ministério. Se o Ministério não der um índice ou um número, parece que vai ser um sacrilégio, porque a imprensa exige esse dado que o Paulo Renato ensinou a imprensa a divulgar. Então, dentro dessa compreensão do espírito do Sinaes, há essa necessidade de ter uma ação propositiva mais forte, no sentido de transferir para a sociedade que não é índice, não é prova que avalia. E que educação superior é muito mais do que isso. O MEC poderia ter resolvido o problema das visitas prorrogando o ciclo para 10 anos. Seria simples. Resolvia do mesmo jeito, mas a pressão fez desperdiçar inteligências como do Thiago, que está trabalhando nisso.

Coordenadora da mesa – Rodrigo Capelato precisa sair daqui a pouquinho. Então, se você quiser se retirar. O professor Valdemar ficou muito indignado porque não fez a pergunta dele. Professor

Valdemar, o professor Rodrigo vai lhe responder diretamente. E a outra é uma provocação que vou fazer. O professor Valdemar: “Thiago, junte-se a nós na busca de um sistema mais justo. Seja nosso Romário. Vou solicitar ao fórum para contratá-lo a partir de junho. Aceita?”.

Thiago Miguel Pereira Leitão – Acho que é clara a intenção de todos nós aqui que é de melhorar a educação de nosso país. Fico muito feliz com essa finalização dessa motivação e agradeço bastante a todos vocês. Estou à disposição para o que eu for necessário, sempre que precisarem me coloco à disposição. Obrigado!

Coordenadora da mesa – Vou finalizar, então, anunciando a todos que amanhã começaremos pontualmente às nove horas, solicitamos que estejam aqui no horário, pois serão apresentadas as conclusões do trabalho. Muito obrigada a todos vocês e até amanhã às nove horas em ponto.



ESTUDOS 40

BLOCO 5

É POSSÍVEL AVALIAR A APRENDIZAGEM COM O “MODELO ENADE”?

**Leandro Russovski Tessler
Márcia Regina F. de Brito**

Debates



É POSSÍVEL AVALIAR A APRENDIZAGEM COM O “MODELO ENADE”? LEANDRO RUSSOVSKI TESSLER⁴⁸

Introdução

O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) foi criado em 2004 (BRASIL, 2004) como parte do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes). Ele substituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como *Provaão*, que foi estabelecido em 1996 (BRASIL, 1996). Neste artigo buscarei apresentar subsídios para responder à pergunta do título: É possível avaliar a aprendizagem com o “modelo Enade”? A resposta não é óbvia e talvez não seja única. Na minha opinião, sim, é possível estimar (e não avaliar) a aprendizagem e a qualidade da formação com instrumentos do tipo Enade. Não, não é possível fazê-lo de forma minimamente confiável se o Enade continuar da forma como vem sendo feito.

Tentando não repetir os argumentos que são usados reiteradamente nas críticas ao Enade, concluirei com propostas para tornar o Enade mais próximo de um instrumento que contribua para o desenvolvimento do ensino superior público e privado do Brasil. De qualquer forma, é fundamental termos em conta que o Enade tem limitações como qualquer outro instrumento de avaliação, na medida em que avalia apenas alguns aspectos do aprendizado. Essas limitações precisam ser levadas em conta em qualquer discussão sobre o assunto. Um exame aplicado em uma tarde em hipótese alguma pode ser um indicador absoluto de aprendizado.

⁴⁸ Professor da Universidade de Campinas (Unicamp) e Coordenador de Relações Internacionais da Unicamp. Irtesler@gmail.com

Antecedentes: O Provão

Com a universalização do ensino médio, a partir de meados da década de 80 a demanda por ensino superior aumentou fortemente no Brasil. Isso acompanhou uma tendência em todos os países emergentes, num contexto de globalização e neoliberalismo econômico. Sem disponibilidade econômica para suprir essa demanda, a resposta do governo brasileiro foi permitir e mesmo estimular o setor privado a ocupar a oferta de ensino superior antes dominada por instituições públicas e privadas sem fins lucrativos. Havia, como há ainda, uma preocupação legítima do estado em estabelecer mecanismos de avaliação e regulação para o sistema e garantir minimamente a qualidade da formação oferecida. Assim o *Provão* nasceu como um instrumento para “aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação” (BRASIL, 1995). Ele deveria ser complementado por outros mecanismos de avaliação.

O projeto do *Provão* era aplicá-lo todos os anos a todos os concluintes do ensino superior brasileiro. Dos muitos países que expandiram rapidamente seus sistemas de ensino superior, o Brasil foi o único a adotar um sistema de avaliação envolvendo um exame censitário.

Dado o contexto político da época, o *Provão* foi recebido com fortes críticas pela comunidade acadêmica. Ele foi qualificado pelo setor público como “punitivo, quantitativo, muito centralizado nos resultados, não respeitando ou não levando em consideração as peculiaridades institucionais, antidemocrático, intervencionista” (GOMES, 2003). Ao mesmo tempo, vozes do setor privado argumentavam que as instituições públicas tinham em geral melhor desempenho porque selecionavam os melhores estudantes. As organizações estudantis, aproveitando-se do fato de que o desempenho de cada estudante no *Provão* não era tornado público defenderam o boicote dos estudantes, que entregavam suas provas em branco como forma de protesto. Vale lembrar que o sistema de ensino superior brasileiro como um todo não tinha uma cultura de avaliação e de excelência.

O Enade

Com a mudança de governo em 2003, a avaliação do ensino superior foi reformulada. Foi criado o Sinaes e o *Provão* foi substituído pelo Enade. A ideia central era instituir um sistema compreensivo de avaliação, no qual a prova do Enade seria apenas um dos muitos componentes a serem considerados. Com o objetivo de diminuir os custos, o Enade passou a ser amostral (aproximadamente um terço dos concluintes seriam examinados) e a prova passou a ser aplicada em ciclos de 3 anos. Além disso, atendendo a reivindicações legítimas do setor privado, a prova passou a ser aplicada a ingressantes e concluintes com o objetivo de aferir o valor agregado aos estudantes ao longo da graduação. Mais que isso, a prova passou a ter um componente de cidadania e formação geral além da parte específica relativa a cada curso de graduação. De acordo com a portaria N° 2.051, de 9

de julho de 2004, que criou o Enade (BRASIL, 2004), seu objetivo é: “acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento”.

Foram nomeadas Comissões Assessoras de Área que, entre outras atribuições, são responsáveis por elaborar as diretrizes e matrizes de provas para avaliação de cursos. Até 2010 as provas eram elaboradas por empresa/consórcio contratado por licitação. O problema maior com esse procedimento é que as Comissões Assessoras propunham matrizes de provas, mas só tinham contato com os itens após a aplicação das provas. Por motivos de sigilo, o contato entre as Comissões Assessoras e as bancas elaboradoras era mantido o menor possível. Dessa forma, itens de qualidade e poder de discriminação duvidoso acabavam fazendo parte das provas aplicadas. A partir de 2011 foi criado um Banco Nacional de Itens a partir do qual as provas devem ser elaboradas.

As provas do Enade são aplicadas em 4 horas. Nesse período os estudantes respondem aos itens sobre formação geral e cidadania, bem como aos itens específicos. Olhando as provas constata-se que, de modo geral, têm sido utilizados itens bastante difíceis se consideramos os objetivos do Enade. Isso combinado com o anonimato dos estudantes leva a consequências nefastas para todos. Os estudantes desistem de tentar resolver os itens mais trabalhosos sem nenhuma consequência prática do ponto de vista pessoal. Assim o número efetivo de questões, já bastante pequeno tendo em vista a extensa matriz de prova, fica ainda mais reduzido.

A aplicação da mesma prova a ingressantes e concluintes era outro problema. Não é óbvio aplicar o mesmo instrumento de avaliação a iniciantes e concluintes do mesmo curso, dos quais se espera não apenas uma variação no conhecimento acerca de um dado aspecto da formação profissional, mas também uma variação no grau de maturidade em relação aos assuntos abordados. Assim as bancas elaboradoras deviam se confrontar com um dilema: ou propunham questões generalistas acessíveis a estudantes recém-saídos do ensino médio, ou tratavam de aspectos discutidos e ensinados ao longo da formação. Uma prova em que os iniciantes não conseguem responder a nenhuma ou respondem a poucas questões não consegue avaliar o grau de proficiência dos estudantes. Como apontado por Schwartzman (2005), em cerca da metade dos cursos então avaliados a média obtida pelos concluintes era menor que a dos iniciantes. Isso indica que obviamente as provas não estavam medindo o que se propunham a medir. A partir de 2011 a avaliação de proficiência dos ingressantes passou a ser feita pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). No entanto, no momento em que este artigo é escrito ainda não há nenhuma nota técnica disponível na página do INEP na internet sobre como será calculado a Nota dos Ingressantes (NI) e o Indicador da Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD), usados para o cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) (INEP, 2010a).

O tratamento dos dados do Enade é complicado para pessoas sem formação em estatística (INEP, 2010a, 2010b, 2010c). No entanto, os procedimentos de padronização não usuais adotados levam a resultados sem significado. Como afirmado por Schwartzman (2005), “Tudo indica que o Enade foi feito de forma amadorística, com grande ambição, mas por pessoas com pouco ou nenhum conhecimento das metodologias adequadas para este tipo de trabalho”. O tratamento dos dados é talvez o aspecto com mais espaço para inovação e melhorias do Enade.

Desde 2009 o Enade passou a ser censitário, mas foi mantida a periodicidade de 3 anos com o argumento de que o Enade é um instrumento de diagnóstico do sistema e em educação as mudanças levam tempo para ocorrer.

Rankings

Uma consequência inevitável de qualquer avaliação é a comparação entre instituições. Independentemente do parâmetro usado, há uma curiosidade natural do público em relação a qual(is) é(são) a(s) melhor(es) instituição(ões) de ensino superior do país. A pergunta é: Quais os parâmetros relevantes e para qual segmento da sociedade? Ao contrário dos países mais avançados, no Brasil o discurso oficial histórico é que a qualidade da formação está baseada na “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Nossa Constituição inclusive associa essa tríade à definição de universidade. Por esse motivo criou-se todo um sistema de avaliação voltado para parâmetros de pesquisa. O Sinaes e o próprio Enade não escapam disso. Assim cria-se um padrão de universidade inspirado pelas mais prestigiosas instituições públicas do país e avalia-se o sistema como se todas as instituições de ensino superior brasileiras tivessem como objetivo tornar-se instituições de ponta em pesquisa. Nada mais equivocado. Deveria estar claro que o setor privado ocupou justamente o nicho dos candidatos que não obtêm sucesso nos competitivos processos seletivos das instituições públicas. São muitas vezes as primeiras pessoas do núcleo familiar com acesso à educação superior, com um perfil diferente dos estudantes interessados na formação pela pesquisa. Esse público busca uma formação profissionalizante, especialmente no período noturno. Para ele, a preparação didática e a sensibilidade para suas dificuldades são virtudes muito mais importantes em um docente do que a qualificação para a pesquisa. Só assim os alunos poderão se preparar adequadamente para o exercício profissional e da cidadania após os anos de formação.

Muitas das nossas universidades de pesquisa se sentem injustiçadas pelos parâmetros adotados pelos *rankings* internacionais (isso não é uma exclusividade brasileira, mas que se estende a todo o universo não anglófono). Apenas seis instituições brasileiras aparecem entre as 500 primeiras no ARWU (“ARWU,” 2011), chamado “ranking de Xangai”, apesar de termos um número muito maior de instituições que fazem pesquisa com qualidade. Simplesmente elas não se classificam bem dentro dos parâmetros utilizados, como, por exemplo, a presença de laureados com o Prêmio Nobel entre seus professores ou seus ex-alunos.

Como os indicadores adotados pelo Sinaes privilegiam parâmetros de universidades de pesquisa, sempre algumas (mas certamente não todas) universidades públicas aparecem nas primeiras posições. No entanto, não é óbvio que o modelo de universidade de pesquisa seja o mais adequado para um estudante que busca uma formação profissionalizante. Sempre que vemos um *ranking* de melhores universidades devemos nos perguntar: Melhores em que e para quem? Certamente a formação oferecida pelas universidades de pesquisa é a mais adequada para uma parcela da população. No entanto, há aspectos da formação que são fundamentais para estudantes com dificuldades em relação, por exemplo, à leitura, ao uso de bibliografia ou de recursos de informática. Esses aspectos são ignorados nas universidades de pesquisa, que estão voltadas para um público com um capital cultural mais elevado. Há não muito tempo eu visitei uma universidade em Hong Kong na qual havia um curso sobre como vestir-se e comportar-se em diferentes ocasiões sociais como entrevistas de emprego, recepções ou jantares formais. Cursos como esse definitivamente não fazem parte do repertório das nossas universidades de pesquisa, mas podem ser muito relevantes para uma parte do alunado.

Por outro lado, não se podem ignorar os *rankings*. Obviamente um bom resultado numa avaliação é um excelente argumento de mercado e pode atrair alunos com o perfil adequado à instituição. As recentes notícias relativas a uma universidade que supostamente evita que seus piores estudantes completem a graduação no período em que devem fazer o Enade foram comentadas em editorial de um importante jornal (O ESTADO DE S. P., 2012). Esse tipo de situação, que não é ilegal, indica que é urgente a necessidade de mudanças na forma do Enade.

Comparar uma instituição com similares pode indicar o caminho na direção de boas práticas. Nesse sentido seria importante ter um instrumento como o Enade que realmente expressasse com confiabilidade onde e como estão sendo formados os profissionais mais preparados. Quais as instituições que conseguem agregar mais formação aos seus estudantes, dentro de suas realidades locais? Quais os melhores lugares para a formação de estudantes com perfis específicos? Vale lembrar que a oferta de ensino superior no Brasil ainda é muito baixa, não chegando a 15% da coorte com 18 a 24 anos. Esse número poderia facilmente dobrar com a oferta de formação mais adequada à realidade dos egressos do ensino médio.

O Enade: O que mudar?

Espero que a partir da discussão até aqui esteja claro que um mecanismo de avaliação e mesmo comparação entre instituições é benéfico para o sistema e para a sociedade como um todo, na medida em que cria um ambiente de rivalidade e competição saudável. No entanto, o Enade, como vem sendo aplicado, deixa a desejar como mecanismo de avaliação. A seguir apresento sugestões de modificação para que o Enade passe a ser um instrumento confiável e referendado por toda a comunidade.

1. *Responsabilização do estudante.* O resultado do Enade para cada estudante não é divulgado a não ser para o próprio candidato. Isso decorre de uma situação política da época em que o *Provão* foi criado. As lideranças estudantis abominavam a hipótese de os estudantes serem avaliados individualmente no final de seus cursos de graduação. Como saída o Ministro da Educação da época cedeu fazendo com que o resultado não fosse divulgado publicamente ou constasse do histórico escolar de cada estudante. No entanto, na medida em que se usa o resultado do Enade como parte do processo de avaliação e de regulação de instituições de ensino superior, não se pode depender somente da boa vontade dos estudantes. Assim como a nota no processo seletivo ou no Enem, o resultado do Enade deve ser considerado parte do processo formativo do indivíduo e, portanto, deve constar no seu histórico escolar. Dessa forma os estudantes terão um motivo pessoal para obter o melhor desempenho possível no Enade, da mesma forma que buscam o melhor desempenho no Enem (que pode garantir uma vaga num curso superior de sua preferência) ou nos processos seletivos para o ensino superior. Com o resultado do Enade no histórico escolar, os estudantes não mais boicotariam (LEITÃO *et al.*, 2010) as provas, nem seriam tentados a deixar de responder as questões mais difíceis. O resultado do Enade estaria muito mais próximo das reais condições de preparo dos egressos de um dado curso.
2. *Todo o estudante formado no Brasil deve ter feito o Enade.* O procedimento amostral adotado até 2008 mostrou-se frágil, com indícios de instituições de ensino superior manipulando a lista de examinados. Isso foi constatado e corrigido com o retorno das provas censitárias. Atualmente a periodicidade trienal permite que instituições alterem o grupo de formados nos anos em que o exame é aplicado, criando uma vantagem em relação às instituições que não lançam mão desse tipo de expediente. Ademais, todos os formados deveriam ter um documento demonstrando o estado de suas habilidades e competências ao final da graduação, bem como o quanto progrediram nesse período em relação ao resultado do Enem. Esses dois parâmetros são importantes para o próprio estudante e para a sociedade. Para que essa recomendação tenha efeito, o Enade deve ser oferecido pelo menos anualmente para todas as áreas. Além disso, é necessário agrupar cursos afins de forma que o próprio estudante possa escolher a que exame deseja se submeter. De qualquer maneira, os itens propostos em exames desse tipo devem sempre ser de cunho muito mais generalista que tratar de especificidades na formação.
3. *Padronização mais transparente da pontuação.* A padronização da pontuação de cada área adotada atualmente é determinada pelos valores máximo e mínimo obtidos por alguma instituição. Isso pode causar distorções como a que ocorreu com Medicina em 2005 (SCHWARTZMAN, 2005). Uma faculdade obteve pontuação muito inferior às demais e ficou com conceito 1. As demais se concentraram entre 3 e 5 não por serem todas excelentes mas por terem ficado muito acima da faculdade com nota mínima, pressionadas pela estranha mudança de escala. Determinar uma escala pelos mínimo e máximo é uma prática

não recomendável no tratamento de dados estatísticos de um exame como o Enade. Se os dados precisam ser tratados usando a chamada “Teoria Clássica de Padronização”, então a escala de 1 a 5 certamente não é apropriada porque a padronização é pela média e pelo desvio padrão e consequentemente não se pode determinar a priori pontuações mínima e máxima.

4. *Adoção da Teoria da Resposta ao Item no tratamento dos dados.* A Teoria da Resposta ao Item (TRI) (ANDRADE *et al.*, 2000) é adotada no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), na Prova Brasil e no Enem. A TRI é focada na resposta a cada item e não no escore total como na teoria clássica. Dessa forma, usando algumas questões como âncora, ela permite mapear, ou seja, traduzir na mesma escala, resultados obtidos com conjuntos diferentes de itens. É por isso que nos exames citados é possível comparar o desempenho de estudantes em diferentes anos, ao contrário do que acontece no Enade por meio do qual só é possível comparar diferentes instituições. A exemplo do SAEB e da Prova Brasil, para a adoção da TRI é recomendável criar escalas de habilidades e competências aferíveis para cada curso examinado. A TRI foi desenvolvida inicialmente pelo Educational Test Services (ETS), instituição que há mais de 60 anos realiza medidas educacionais como o Toefel e o GRE. A adoção da TRI permitirá comparar o desempenho absoluto (e não apenas em relação à média) de formandos que se submeteram ao Enade em anos diferentes. Mais que isso, com o desenvolvimento de um banco de itens extenso e robusto não mais será necessário aplicar exames a todos os formandos no mesmo dia. É possível preparar provas quase individualizadas sorteando itens do banco e mapeando diferentes exames a partir de questões-âncora. Isso já é utilizado em exames aplicados por computador em vários países.
5. *Teste de itens.* Um problema que vem sendo recorrente no Enade é o uso de itens muito difíceis, voltados para estudantes com alto capital cultural, que acabam sendo inúteis como instrumentos de avaliação. O teste de itens permite dosar a dificuldade de cada item e o tempo necessário para sua resolução. A maneira usual de testar itens é apresentá-los como parte de exames sem que os estudantes saibam quais são eles, apesar de serem avisados que alguns dos itens a que respondem estão lá apenas para serem testados, não constituindo parte do exame.
6. *Muito cuidado ao divulgar os resultados.* Um exame com cerca de 40 itens não pode ter a pretensão de fazer uma avaliação compreensiva do aprendizado de um estudante ao longo de seus anos de escola. Não é possível cobrir toda a gama de formações relevantes e específicas envolvidas na formação de um cidadão e profissional. Tenho sérias reservas quanto à capacidade de um exame estimar algumas atitudes, habilidades e competências relativas a relacionamento interpessoal, solidariedade e ação social que a princípio são

avaliadas na componente geral da prova. Portanto é importante que as autoridades divulguem notas explicitando as limitações de um exame como esse mesmo como estimativa do aprendizado no nível superior.

7. *Maior participação do setor privado nas Comissões Assessoras.* Apesar de haver representantes do setor privado nas Comissões Assessoras, estas são, via de regra, constituídas majoritariamente por docentes de instituições públicas. Isso é de se esperar, dada a concentração de pesquisadores ativos nas instituições públicas e o caráter público do Enade. No entanto, uma participação maior de professores do setor privado poderia aproximar mais as comissões da realidade de 75% dos matriculados.

Conclusões

Como parte do Sinaes, o Enade é uma instituição brasileira com nenhum paralelo no mundo. Nenhum outro país se propõe a avaliar o aprendizado de seus estudantes a partir de um exame final e muito menos usar esse resultado como parte da avaliação do seu sistema de ensino superior. O Enade deve, nesse sentido, ser tratado como um patrimônio cultural nosso com anos de experiência acumulados.

Como qualquer outro processo de avaliação e de medida educacional, o Enade tem limitações intrínsecas ao instrumento e outras devidas a sua implementação. Ao longo dos anos foram feitas várias correções de rumo no sentido de aproximar mais o exame de seus objetivos. No entanto há ainda muito a ser feito. Neste artigo fiz algumas sugestões, das quais a mais importante é a necessidade de responsabilizar o estudante pelo seu desempenho, tornando assim o exame um indicador muito mais robusto do aprendizado. Também é importante ter uma periodicidade no mínimo anual e tornar o exame realmente universal. Além disso, é fundamental rever o método de tratamento de dados e submeter cada item a testes para garantir um grau de dificuldade adequado aos exames.

Nesta discussão limitei-me aos aspectos mais explicitamente ligados ao Enade e, portanto, não entrei no mérito dos índices usados na divulgação dos resultados nem no emprego de outros parâmetros polêmicos de avaliação, como qualificação do corpo docente. Entendo que cada instituição de ensino superior deve lançar mão do que achar mais adequado para alcançar seus objetivos educacionais.

Um Enade melhorado pode ser um instrumento valioso para auxiliar no diagnóstico de deficiências e contribuir para que as boas instituições privadas ou públicas possam melhor cumprir suas missões no que diz respeito ao aprendizado de seus estudantes.

Referências

ANDRADE, D. F. DE; TAVARES, H. R.; VALLE, R. DA C. *Teoria da Resposta ao Item: Conceitos e Aplicações*. 2000. 154 pp. Disponível em: http://www.inf.ufsc.br/~dandrade/TRI/LivroTRI_pdf.zip. Acesso em 4/jan/2012.

ARWU. Disponível em: <http://www.arwu.org/>. Acesso em: 11/mar/2012.

BRASIL. Lei Nº 9.131, de 24 DE novembro de 1995. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 11/mar/2012.

BRASIL. Decreto Nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2026.htm. Acesso em: 11/mar/2012.

BRASIL. Portaria Nº 2.051, de 9 de julho de 2004. DOU. 12/jul/2004, p. Seção 1, página 12.

GOMES, A. M. Exame Nacional de Cursos e Política de Regulação Estatal do Ensino Superior. *Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas*, v. 33, n. 120, p. 129-149, 2003.

INEP. *Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC)*. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2010/Nota_Tecnica_CPC_2010.pdf. , 2010a. Acesso em: 3/mar/2012.

INEP. *Cálculo do Conceito Enade*. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2010/Nota_Tecnica_Conceito_Enade_2010.pdf. , 2010b. Acesso em: 3/mar/2012.

INEP. *Índice Geral de Cursos (IGC)*. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2010/Nota_Tecnica_IGC_2010.pdf. , 2010c. Acesso em: 3/mar/2012.

LEITÃO, T.; MORICONI, G.; ABRÃO, M.; SILVA, D. Uma análise acerca do boicote dos estudantes aos exames de avaliação da educação superior. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 43, p. 21, 2010.

O ESTADO DE SÃO PAULO. As distorções do Enade. *O Estado de S. Paulo*, p. 3, 7/mar/2012.
SCHWARTZMAN, S. O enigma do Enade. *IETS–Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade*, 2005. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/enade.pdf>. Acesso em: 6/abr/2007.



MÁRCIA REGINA F. DE BRITO (DEBATEDORA)⁴⁹

Inicialmente, eu gostaria de agradecer o convite que me foi feito para participar deste evento. Agradeço ao Professor Gabriel, à Professora Cecília, com quem gentilmente eu tratei ao telefone, a qual me passou todas as informações; e ao Professor Leandro, elaborador do texto, apresentado como ponto de partida para a discussão do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

Antes de entrarmos propriamente na discussão, eu gostaria de falar um pouco a respeito da minha posição acadêmica. Fui consultora da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 2005, e trabalhei com os professores Dilvo Ristoff e Amir Limana, juntamente com outros consultores, na elaboração do Enade e na implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A minha formação é em psicologia e a minha área é aprendizagem, ensino e avaliação. Eu sou líder de um grupo de pesquisa de psicologia da educação matemática do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e nós trabalhamos com a formação de conceitos e soluções de problemas; construção de instrumentos de medidas; atitudes, crenças e valores; e avaliação, com ênfase na construção de instrumentos de medida. Em 1985, eu concluí o meu doutorado na PUC de São Paulo, que foi uma das primeiras IES com doutorado em educação. A área de concentração do meu doutorado foi em psicologia educacional e parece que a minha tese de doutorado foi a primeira tese sobre avaliação do desempenho de estudantes no Brasil. Eu fiz uma ampla revisão da literatura e realmente só se encontram artigos publicados de estudos no exterior. No Brasil não encontrei publicações sobre desempenho de estudantes. Havia poucos estudos sobre avaliação de desempenho de professores na sala de aula. Na pesquisa que desenvolvi para a tese, foram selecionados 534 estudantes e 250 professores universitários. A maioria dos estudantes participou, mas apenas oito professores responderam os instrumentos. Por que isso ocorreu? Em minha opinião é porque avaliação, prova e nota são temas sobre os quais os professores não querem conversar. Nós temos um estudo sendo desenvolvido no nosso grupo sobre as atitudes e a maneiras dos professores universitários encararem a avaliação. Não só as provas e exames dados em sala de aula, mas também as avaliações em larga escala que hoje são comuns. Essas questões são importantes e são elas que temos buscado responder. Temos estudos (referenciados ao final) sobre os exames em larga escala, particularmente sobre o Enade. Um deles, por exemplo, é um estudo de intervenção em alguns cursos de uma grande instituição privada, na qual, desde 2006, é trabalhada a formação geral dos estudantes. Isso é feito em uma disciplina formal, com frequência obrigatória (de modo a garantir a participação dos estudantes) em horário que eles possam cumprir e ter créditos, etc., porque ao estudante precisa ser assegurado algum ganho no currículo. Nessa disciplina os alunos aprendem a trabalhar as capacidades e

⁴⁹ Professora Titular do Departamento de Psicologia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp). mbrito@unicamp.br

competências listadas no modelo da formação geral do Enade. Como é a dinâmica da disciplina? Os estudantes levam charges e se organizam em grupo, discutem, elaboram textos, lêem livros indicados etc. A hipótese é de que ano a ano esses cursos tenham um ganho na parte de formação geral. O professor Leandro fez referências a esses aspectos na apresentação. Este é um dos estudos que eu considero importante. Outra tese, já concluída, teve como sujeitos estudantes do curso de engenharia e o desempenho desses no Enade e em problemas matemáticos que evidenciavam componentes da habilidade e apresentou resultados muito interessantes.

Em minha opinião, as diretrizes curriculares erram ao tratar habilidade e competência da mesma forma. Habilidade na psicologia não é um tema simples e é difícil de ser evidenciada e aferida. O que se evidencia são componentes de uma habilidade e mesmo assim quando o estudante está envolvido em uma tarefa específica. Por exemplo, *skill* é traduzido muitas vezes como habilidade, mas não é o mesmo que a habilidade como tratada por vários autores que publicam sobre habilidades.

Habilidade se refere a eventos mais primários, por exemplo, habilidade musical (sendo a discriminação de som um componente), habilidade matemática (componentes como distinção de formas geométricas, rapidez de cálculo mental); habilidade verbal (fluência verbal, por exemplo, é um dos componentes). Muitos elementos tratados como habilidades não são habilidades. Além disso, um exame em larga escala não mede habilidades. No início do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) fizemos uma reaplicação (Brito e outros, 2000), trabalhamos com questões abertas e solicitamos a estudantes concluintes do ensino médio que respondessem às questões de matemática e a um questionário com a finalidade de verificar se realmente aquelas questões mediam as habilidades que se propunham a medir. Os resultados indicaram que não estavam medindo as referidas habilidades e competências. Na parte teórica do artigo, foram apresentadas as possíveis divergências entre habilidades, competências e desempenho, tal como tratado por diferentes teóricos. O ENEM passou por uma ampla reformulação e, diferentemente do Enade, não enfatiza mais a mensuração das habilidades. Como mostrado no texto do Professor Leandro, no Enade ainda aparece a mensuração de habilidades e, a meu ver, isso está atrelado às diretrizes curriculares. É importante notar que na parte de formação Geral do Enade, desde 2006, se não me engano, aparece o termo *capacidades* e não mais *habilidades*.

Após essas colocações mais teóricas, gostaria de lembrar alguns fatos relativos ao surgimento do Enade. Não me estenderei muito sobre esse tema, porque isso já foi amplamente divulgado, mas é importante lembrar que o Exame Nacional de Cursos (ENC, o Provão) foi substituído pelo Sinaes e não pelo Enade. O Enade não substituiu o Provão. Além disso, convém lembrar que a avaliação dos estudantes não é composta apenas pela prova, mas compreende a prova, a avaliação da prova

pelos estudantes, imediatamente ao término; e o questionário dos estudantes e dos coordenadores. O questionário dos estudantes foi, infelizmente, mudado. Quando o Enade foi implementado, uma ação considerada importante foi manter o mesmo questionário do Provão. Foram incluídas as questões finais sobre a formação dos professores para quem fazia licenciatura, mas foi mantida idêntica configuração para permitir a manutenção das séries históricas. É importante que um país conheça o perfil de seus estudantes ao longo dos anos. Infelizmente, três anos atrás mudaram toda a numeração e hoje se formos fazer um estudo sobre isso será impossível de ser feito, porque as questões estão totalmente alteradas.

Quando o professor Leandro coloca que é do governo, eu digo que não é. O Sinaes é muito anterior. O mesmo grupo do Sinaes trabalhou no Paiub, que avaliava só universidade e era voluntário. Esse grupo estava trabalhando junto ao MEC, Andifes, Abruem, Abruc, Anup e uma série de outras instituições, montando uma nova proposta. Na proposta original não havia um exame de conteúdo. Não existia exame sobre conteúdo específico dos cursos. A proposta original constava de um exame que recebeu o nome de *Paideia* e que seria composta de questões de formação geral que indicassem a formação humanística que os estudantes estavam recebendo ao longo do tempo. Era um exame optativo e seria aplicado por áreas de conhecimento e não por cursos. Então, em um ano faria uma área e em outro ano outra. O objetivo desse exame era que as IES tivessem uma ideia geral da formação dos seus estudantes. Na aprovação da lei, foi modificada a proposta original, que foi transformada nas dez questões de formação geral e não de conhecimentos gerais, como muita gente pensa, e trinta questões de conhecimento específico. Para manter a ideia fundamental de avaliação dinâmica que está subjacente ao Sinaes, foi proposto que o exame fosse aplicado a ingressantes e concluintes e isso não foi feito para atender ao setor privado; foi a maneira encontrada para manter a fórmula original, porque o Sinaes tem uma teoria por trás, que é a teoria dinâmica, participativa, etc. E é isto que se mantém. Foi proposto que fosse aplicada a ingressantes e concluintes de modo a possibilitar a análise do progresso de estudantes ao longo do curso. Não é uma originalidade, porque a Universidade Estadual de Londrina (UEL) já usa isso há mais de dez anos em várias disciplinas, e ela usa para o curso também esse tipo de avaliação. Foi a partir desse ponto que comecei a participar como consultora, juntamente com outros três professores. Como uma parte do grupo de pesquisa ao qual pertencço trabalha com construção de instrumentos de medida e análise estatística, o professor Amir Limana, então coordenador geral do Enade, me deu a tarefa de montar o modelo do exame. Eu não vou me deter nas especificidades, pois o modelo foi publicado e discutido em vários artigos. Gostaria de me referir ao modelo que está subjacente à proposta do Enade, que é ignorado por muitos autores em artigos sobre esse exame. Não é um modelo ingênuo. Ele é baseado na ideia de avaliação dinâmica do progresso dos estudantes e na teoria de domínio de área. Na análise de progresso de estudantes, há mais de cem referências internacionais. Então, não é um modelo ingênuo. O modelo elaborado é baseado em teorias atuais de avaliação e para a construção do modelo foi feita uma ampla revisão da literatura e essas referências fazem parte de livros publicados pelo Inep e artigos publicados em revistas da área. Esse modelo é usado em vários países do mundo. Vários profissionais usam esse tipo de modelo. Isso está publicado no Inep, o acesso a ele é pelo *site* do

Inep. Foi também publicado em dois livros: um sobre o modelo e um sobre a discussão feita sobre o modelo com a participação de especialistas em avaliação, aprendizagem e desempenho e análise estatística. O modelo foi apresentado à Conaes e foi aprovado. Em 2004, foi realizado o primeiro exame envolvendo as áreas de saúde e ciências agrárias.

Outro ponto que é importante termos presente é que os cursos no Brasil são profissionalizantes. Podemos não gostar do modelo profissionalizante, mas então temos que mudar isso. Os cursos profissionalizam. O que é diferente de outros países, que formam alunos em grandes áreas para posteriormente se encaminhar às profissões. Então, quando temos esse tipo de modelo é possível fazer esse tipo de exame. Mas não podemos achar que medimos aprendizagem. Eu vou falar disso rapidamente. Eu tentei pegar alguns aspectos do texto do professor Leandro e gostaria de dizer que concordo plenamente com alguns deles. Gostei muito de vários pontos tratados pelo professor e concordo plenamente com esses. Não posso me deter nesses pontos de concordância porque não terei tempo de falar daqueles que eu considero críticos.

A área de aprendizagem é uma área árida e me parece que os psicólogos têm dificuldade para comunicar para o público o resultado de seus estudos e pesquisas, bem como as teorias subjacentes a esses estudos. Os psicólogos da aprendizagem discordam fortemente de muitos conceitos, mas quando se trata de aprendizagem são unânimes em afirmar que ela implica em mudanças e supõem uma direcionalidade. A aprendizagem é entendida como o processo pelo qual o sujeito constrói esquemas cada vez mais complexos e busca atingir objetivos que sejam significativos e importantes. Ela é ativa, volitiva e mediada interna e socialmente. É um processo de descoberta, de construção pessoal e de significados compartilhados, que são obtidos a partir da informação e da experiência, filtrados pelas percepções, sentimentos e pensamentos; bem como da negociação com os outros. Isso não é passível de mensuração através de uma prova. Então, a resposta para a pergunta: O Enade mede a aprendizagem? Não! Ele não mede a aprendizagem. Vou dar um exemplo simples: quando aprendemos a nadar? Quando nós paramos em cima d'água e não afundamos, boiamos e conseguimos nos movimentar. Isto é aprender a nadar. O resto é desempenho: nado borboleta, de costas etc. É comum a confusão entre aprendizagem e desempenho. O desempenho é um resultante da aprendizagem e o que o Enade mede é o desempenho do estudante naquela prova específica. O próprio nome dele é Exame Nacional de Desempenho. Eu já vi pessoas, por exemplo, mesmo ligadas aos órgãos públicos chamá-lo de Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes. Não. Este não é o nome dele, e sim: Exame Nacional de Desempenho do Estudante. O desempenho pode ser influenciado por uma série de fatores e variáveis. Por exemplo: uma delas é a fadiga. A prova é grande mesmo. A professora Claudete Vendramini e eu fizemos uma avaliação da fadiga no exame. À medida que os estudantes vão avançando, eles vão pulverizando a resposta, vão se cansando de fazer a prova. Isso é muito comum em prova. Os professores percebem isso facilmente. Não podemos supor que uma única prova possa medir a qualidade de um curso e que notas elevadas em uma prova sejam reflexo de qualidade do curso de qualquer instituição. O grande erro é achar que prova mede a qualidade de curso. Não mede e é impossível medir! Também não

podemos achar que um resultado excelente numa única prova seja um preditor de desempenho profissional futuro. Por exemplo, ser aprovado no exame de motorista não assegura que o sujeito será um excelente condutor e que nunca sofrerá um acidente. Porque, se vale isso, então, nós temos de achar, também, que se um sujeito é aprovado como motorista e obtém a carteira, nunca vai acontecer nada com ele. Concordo com o Professor Leandro quando afirma que um exame aplicado em uma tarde em hipótese alguma pode ser um indicador absoluto de aprendizagem e também não é um bom indicador de desempenho profissional futuro, e muito menos um indicador da qualidade do curso. Realmente, a matriz da prova é muito grande. Acontece que as comissões não abrem mão de incluir peculiaridades na prova. Isso é um padrão de comportamento que, de certa forma, “emperra” o exame. Algumas comissões não abrem mão de questões específicas de determinadas ênfases. As trinta questões não podem ser quebradas em ênfase como é feito. Não pode porque, por exemplo, o ITA como o Professor Leandro disse, ensina até construção de foguetes. Muitos outros cursos em outras universidades não ensinam isso e o exame é para o Brasil inteiro, não é apenas para uma IES específica. Então não podem ser feitas questões específicas. Deve ser elaborada uma prova que parta das diretrizes curriculares de cada curso e formule questões sobre o que é essencial para formar aquele profissional no Brasil como um todo, para que ele possa exercer essa profissão em qualquer estado. Por exemplo, o que é comum em um curso de Engenharia Civil que todos precisam saber? Então, é isso que deve ser perguntado na prova e é necessário mudar a nossa atitude com relação a isso. O Enade é baseado na análise de mudança e foi planejado para ser um indicador para as instituições do progresso do estudante em dois momentos do curso: na entrada e saída; e as instituições poderiam incluir outros exames no mesmo modelo do Enade para refinar o acompanhamento dos estudantes ao longo do tempo na instituição. Isso é o modelo do Enade. Durante a implantação do Sinaes e do Enade, as instituições tiveram acesso e explicações sobre o modelo e como poderiam inserir provas e exames seguindo o modelo do Enade, de modo a acompanhar o progresso dos estudantes; algumas fazem ou já fizeram isso. São construídas provas seguindo o modelo, os próprios professores aplicam e vão acompanhando o progresso dos estudantes. Eu trouxe um artigo que saiu este mês – março de 2012. É uma entrevista de uma professora que é pesquisadora do Instituto Bill e Melinda Gates, nos Estados Unidos. São aplicadas provas em períodos regulares de tempo e os resultados, os dados da prova são levados para os gestores e estudantes analisarem, discutirem e planejarem como vão acompanhar e melhorar o progresso dos estudantes, da instituição, da gestão. A autora faz uma brincadeira citando que estão, na verdade, formando excelentes estatísticos, porque eles passam a entender de toda a base de dados e da sua análise. Assim, conforme apresentado na proposta original do Enade seriam incluídos exames e provas com a finalidade de refinar o acompanhamento, sendo o exame uma situação de teste, de intervenção, que deve avaliar o processo e não o produto. Nessa concepção é muito difícil que trabalhar sem os ingressantes.

Em minha opinião, a inclusão, ao longo dos anos, de todos esses índices acabou com o Enade e com o Sinaes, que hoje não existem mais. O pessoal que elaborou o projeto é unânime ao concordar com isso. O Enade foi completamente exterminado, porque hoje é apenas um exame. Na verdade, o professor Leandro colocou um ponto: é apenas um exame e foi planejado de uma determinada

maneira; hoje está sendo feito igual ao Provão e ficou pior ainda. Então, esse é o grande problema. A passagem do estudante pela instituição produz mudanças, e não apenas na quantidade do conhecimento, mas também no domínio das tarefas específicas, na maneira como ele usa as diferentes competências e a capacidade para estendê-las aos novos domínios. Sendo capaz de transferir, significativamente, os conteúdos, mostrando-se apto a atuar em diferentes contextos.

Uma das mais importantes funções da educação superior é desenvolver plenamente o potencial dos estudantes a partir de suas capacidades, levando-os a adquirir as competências necessárias para atuarem em um mundo em constante transformação. O professor é o principal agente desta mudança e o significado da prova para eles é o entendimento do processo de aprendizagem e a aquisição do domínio da área. É isso que a prova, seja ela na sala de aula ou em larga escala, significa para um professor; porém, para o formulador de políticas públicas, o interesse maior é no produto e, conseqüentemente, na formulação de *rankings* que servem para a alocação de recursos. Então, esse produto se transforma em *ranking* e instrumento de alocação de recursos. O Enade foi pensado dentro do conceito de avaliação dinâmica que permeia o Sinaes, e, portanto, um instrumento que envolve professores, gestores e os estudantes em um processo de entendimento dos aspectos fortes e fracos do curso e a busca de soluções para a melhoria. Isso é possível se os estudantes forem engajados na análise dos resultados, se eles discutirem a relevância dos conteúdos e a forma de incremento no desempenho.

Nas páginas dois a quatro, o professor Leandro tratou do funcionamento do Enade e das comissões e eu gostaria de tratar de alguns aspectos relacionados a isso. Em 2007, a comissão de formação geral fez uma discussão longa sobre o entendimento a respeito de habilidades e competências. Dada a dificuldade de entendimento e concordância a respeito das habilidades e competências que deveriam ser mensuradas pelas questões de formação geral e a quantidade de construtos que são colocados sob o rótulo de habilidade e que efetivamente não são habilidades (atitudes e comportamento, por exemplo) a comissão decidiu trabalhar apenas com as capacidades efetivamente mensuradas em uma prova ou exame. Habilidade foi substituída por *capacidade*, que é muito mais fácil de ser percebida e as capacidades foram reduzidas a oito, que são as seguintes: ler, interpretar texto; analisar e criticar as informações; extrair conclusões por indução ou dedução; estabelecer relações de comparação; detectar contradições; fazer escolhas valorativas avaliando as conseqüências; questionar a realidade; argumentar coerentemente. Anteriormente, a prova de formação geral usava um desconto de pontos para sinalizar para as instituições que ensinar o aluno a redigir um bom texto é um papel importante dela. Com relação às competências, ficaram só cinco, das vinte que constavam anteriormente. São elas: Projetar ações de intervenção; propor soluções para situações problema; construir perspectivas integradoras; elaborar síntese e administrar conflitos. Com relação aos temas que geram as questões, na parte de formação geral são vinte e três itens, mas a prova não tem de ter esse total de itens. É isso que as pessoas não entendem. A instituição tem de trabalhar aqueles vinte e três itens e a prova vai pegar alguns deles e vai formular questões a respeito de alguns deles. A comissão de engenharia de produção fez um trabalho primoroso. Para cada tema da prova a comissão

tentou elaborar uma definição operacional, por exemplo, o que significava “operar máquina”. Os exames de Engenharia de produção têm sido muito bem elaborados e a maneira como a comissão formula a matriz da prova é uma das razões dessas provas bem feitas.

Uma mudança que foi feita é a substituição do Enade dos ingressantes pelo resultado do Enem. Afirmar que o Enem substituiu o exame dos ingressantes é um completo absurdo. Ele não foi feito para isso. Ele não vai substituí-lo. O Enem é um exame propedêutico que trabalha com níveis e escalas de 0 a 100 e não pode substituir ou ser comparado ao Enade. O Enade deveria ter questões que permitissem a avaliação do progresso dos estudantes; são questões que serviriam para verificar como o estudante desenvolve ao longo do curso, são questões ancoradas umas às outras. Essas questões são as que vão apontar a evolução do estudante em sua trajetória pela IES. É necessário analisar, ao longo do tempo, o progresso do concluinte a partir do desempenho como ingressante e as provas não podem ser sobre diferentes conteúdos trabalhados em diferentes graus de ensino. Por exemplo, se os estudantes não colocam o CPF, como é possível vincular uma prova à outra? Em pesquisas que temos realizado com o Enade, os estudantes voluntariamente fornecem o resultado da prova, mas em grande escala isso é impossível de ser realizado.

O que mudar então no Enade? Penso que o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nunca foi implementado da maneira como foi proposto, porque muitas das sugestões apresentadas no texto do Professor Leandro haviam sido pensadas. Por exemplo, com o tempo fazer o exame com questões ramificadas de acordo com o grau de dificuldade, de forma que o estudante progrida de acordo com o grau de dificuldade; apresentar exames informatizados, mas isso exige tempo. Acredito que isso dificilmente vai acontecer. O problema maior para mim são as constantes mudanças. Cada vez que muda o gestor, quase tudo é alterado. Se muda a comissão, todas as coisas são alteradas. Isso inviabiliza a implantação, execução e avaliação da política pública. As mudanças educacionais demoram minimamente vinte anos para surtir efeito.

Outro ponto ao qual eu gostaria de me referir é sobre a TRI, que é aplicada no Enade desde 2004. O modelo proposto usa o modelo de Rasch, que é para verificar a análise do progresso, baseado no modelo da Susan Embretson. Então, o uso da TRI é o primeiro passo, mas o sujeito da TRI é a prova. Nós estamos falando de pessoas. O Enade é com pessoas, a prova é uma coisa estática. O uso da TRI é muito importante, mas ele não pode ter essa ênfase. Hoje, todo mundo diz que tem de ter TRI nas provas. Não! Tem de ter TRI nas provas, mas não é isso que vai determinar o resultado. O Enade tem publicado relatório técnico científico de 2004, com quinhentas e poucas páginas, foi feito pela professora Claudete Vendramini, o professor Ricardo Primi e eu. Nesse relatório aparecem todos os cursos avaliados em 2004 e foi feita uma simulação de como seria a análise de progresso dos estudantes, e nessa simulação poucos estudantes ingressantes foram melhor que os concluintes. Infelizmente, muitas pessoas que escrevem sobre o Enade não costumam fazer referências a estas coisas, sobre os trabalhos que são publicados com evidências empíricas.

Finalizando, devemos nos perguntar como o sistema público e o privado podem usar os resultados obtidos no Enade para melhorar a formação dos estudantes e propiciar a eles ambiente para o crescimento como cidadão engajado em um mundo em constante mudança. Em minha opinião, baseada na literatura pertinente e nos estudos que temos realizado, o Sinaes deve ser mantido sem índices e *rankings*, tal como foi planejado e discutido nas dezenas de audiências públicas realizadas por todo o país. É óbvio que correções devem ser feitas. Quando se implantou o Sinaes, a primeira ideia era que a avaliação trienal era muito ambiciosa e de difícil execução, devendo ser modificada para um prazo maior, pois estamos em um país continental, com muitas IES e o prazo poderia ser de dez em dez anos, exceto as IES que tivessem problemas. Correções são bem-vindas e necessárias, mas é lastimável que tendo como objetivo verificar como progredem os estudantes não se consiga avançar com aquilo que foi tecido com a participação de centenas de educadores das mais diferentes instituições do país.

Tendo sido planejado para avaliar o progresso de estudante de um ponto inicial até um final e, com a divulgação dos resultados, permitir a cada IES verificar como estão seus estudantes nos temas básicos (constantes nas diretrizes curriculares de cada curso e comum a todos os cursos de mesma denominação), fazer as correções necessárias ao longo do tempo, o Enade tornou-se um mero investimento financeiro. Esse exame custa uma fortuna para os cofres públicos e tem pouca utilidade para os professores e gestores das IES. Eu teria muito mais coisas para acrescentar, mas eu já ultrapassei meu tempo. Tem algumas coisas que eu acho importante apresentar, porque o exame, na verdade, foi planejado para uma coisa e ele, desde 2008, pelo menos, é outra coisa completamente diferente. Eu gostaria de agradecer ao professor Leandro, cujo texto me permitiu fazer essas reflexões sobre o exame. Eu extrapolei o meu tempo, mas é uma oportunidade de conhecermos o que foi planejado e como não foi realizado. Muito obrigada.

Referências

BRITO, M. R. F.; MUNHOZ, A.; PRIMI, R.; GONÇALEZ M. H.; REZI, V.; NEVES, L. F.; SANCHES M. H.; MARINHEIRO, F. B. (2000). Exames nacionais: uma análise do Enem aplicado à Matemática. *Revista Avaliação*. Vol. 5, nº 4 (18), pp. 45-54.

EMBRETSON, S. E. (1987) Toward development of a Psychometric approach, in LIDZ, C. S. (Ed.). *Dynamic assessment. An interactional approach to evaluating learning potential*. New York: The Guilford Press. Pp. 141 – 170.

EMBRETSON, S. E. (1996). Implications of a multidimensional latent trait model for measuring change, in COLLINS & HORN (Eds.). *Best methods for the analysis of change: recent advances, unanswered questions, future directions*. Washington, DC: APA. Pp. 184-197).

EMBRETSON, S. E. e REISE, S. P. (2000). *Item response theory for psychologists*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Publicações sobre o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)

BRITO, M. R. F, VENDRAMINI, C. M. M., PRIMI, R. (2006). *Relatório 2004 do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes*. Brasília, DF: Inep/MEC Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, V.1000. 288 páginas.

BRITO, M. R. F, VENDRAMINI, C. M. M., PRIMI, R. CUNHA, G. D. (2006). *Resumo Técnico do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes Enade 2005*. Brasília, DF: INEP/MEC Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, V.1000. 288 páginas.

BRITO, M. R. F, LIMANA, A. (2006). O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: Algumas considerações a respeito do Enade. In: *Enade: perspectiva de avaliação dinâmica e análise de mudança*. 1ª ed. Brasília, DF : Editora do Inep/MEC, , v.2, p. 17-45.

BRITO, M. R. F. (2007). Enade 2005: Perfil, desempenho e razão da opção dos estudantes pelas Licenciaturas. *Avaliação*, V. 12, nº 3, pp 401-443. Setembro.

BRITO, M. R. F. (2008). *Habilidades, competências e desempenho de futuros professores de matemática em um exame em larga escala: um estudo a partir do Exame Nacional de Desempenho (Enade)*. Série-Estudos UCDB. Nº 26, Julho/Dez 2008. Pp. 29 – 49.

BRITO, M. R. F. (2009) Adapting existing abilities and competencies assessment devices to different cultures (pp. 375 - 415). In: *Multicultural Psychoeducational Assessment*, organizado por Elena Grigorenko. New York: Springer Publishing Company. 514 pgs. ISBN: 978-0-8261-0101-3. E-Book ISBN: 978-0-8261-0102-0

BRITO, M. R. F. (2010). Perfil, Desempenho e Avaliação Discente dos Cursos de Engenharia no Brasil: Enade 2005. in: *Trajatória e estado da arte da formação em Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Volume I: Engenharias*. Organizado por Vanderlí Fava de Oliveira. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. 304 pp. Também em CD-ROM. ISBN: 978-85-7863-001-0

BRITO, M. R. F. e VENDRAMINI, C. M. M. (2010). Enade-2005: Evidências de validade das provas dos cursos de Engenharia, in: *Trajatória e Estado da Arte da Formação em Engenharia*,

Arquitetura e Agronomia – Volume I: Engenharias. Organizado por Vanderlí Fava de Oliveira. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. 304 pp. Também em CD-ROM. ISBN: 978-85-7863-001-0

BRITO, M. R. F. e VENDRAMINI, C. M. M. (2010). *Trajatória e estado da arte da formação em Engenharia, Arquitetura e Agronomia* – Volume X: Arquitetura e Urbanismo. Organizado por Andrey Rosenthal Schlee. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 2009. 189 pp. Também em CD-ROM. ISBN: 978-85-7863-010-2

BRITO, M. R. F.; VENDRAMINI, C. M. M. e PRIMI, R. (2010). Enade-2005. Evidências de validade da prova do curso de agronomia. In: *Trajatória e estado da arte da formação em Engenharia, Arquitetura e Agronomia*. Volume XI: Engenharia Agrônômica. Organizado por Francisco Xavier Ribeiro do Vale. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 2009. 218 pp. Também em CD-ROM. ISBN: 978-85-7863-011-9.

DIAS SOBRINHO, J. e BRITO, M. R. F. (2009). Higher education in Brazil: main trends and challenges in higher education in Latin America and the Caribbean-2008, Francisco López Segrera; Colin Brock; José Dias Sobrinho (Editors), Caracas, Venezuela: Iesalc – *Unesco Information and Documentation Service*. Pp. 235-255.

DIAS SOBRINHO, J. e BRITO, M. R. F. (2008). La Educacion Superior en Brasil: Principales Tendências e Deasafios. In: *La Educacion Superior en América Latina y el Caribe* – principales tendencias y desafios. Organizado por Francisco Lopes Segrera, Colin Brook e José Dias Sobrinho. Revista da Avaliação da Educação Superior. Edição Especial. Volume 13, nº 02, Julho. Pp. 487 – 507.

LIMANA, A. e BRITO, M. R. F. (2005). O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do Enade. *Avaliação*. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Ano 10. Volume 10. Nº 2. Junho 2005. ISSN 1414-4077.

LIMANA, A. e BRITO, M. R. F. (2008). O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: Considerações a respeito do Enade. In *Universidade: perspectivas internacionais*. Organizado por José Dias Sobrinho, Dilvo I. Ristoff e Pedro L. Goergen. Sorocaba, SP: Eduniso, pp. 189 – 214.

LOPES, F. L. ; VENDRAMINI, C. M. M. ; SILVA, M. C. R. . O perfil do estudante de Pedagogia no Brasil. *Revista da Sociedade de Psicologia do Triângulo Mineiro*, v. 14, p. 00-00, 2010.

PRIMI, R. ; Silva, M. C. R. ; BARTHOLOMEU, D. ; VENDRAMINI, C. M. M. ; NUNES, C. H. S. S. ; MATA, A. S. Questões Metodológicas Referentes ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). *Revista de Educação AEC* (Cessou em 2007. Cont. ISSN 1983-5280 Revista de Educação Anec), v. 38, p. 125-134, 2009.

PRIMI, R. ; NUNES, C. H. S. S. ; Silva, M. C. R. ; BARTHOLOMEU, D. ; CARVALHO, L. F. ; MIGUEL, F. K. ; VENDRAMINI, C. M. M. Aplicação da Teoria de Resposta ao Item na Interpretação das Notas do Enade de Psicologia. *Revista de Educação AEC* (Cessou em 2007. Cont. ISSN 1983-5280 Revista de Educação Anec), v. 38, p. 115-124, 2009.

RISTOFF, D. I., LIMANA, A., BRITO, M. R. F. (2006). *Enade: perspectiva de avaliação dinâmica e análise de mudança*. Brasília, DF: Editoria Inep/MEC, v.1000. 221 páginas.

SILVA, M. C. R. ; BARTHOLOMEU, D. ; PRIMI, R. ; VENDRAMINI, C. M. M. ; PIRES, S. D. ; CARVALHO, L. F. ; NUNES, C. H. S. S. Proposta de organização das variáveis do questionário socioeconômico do Enade para pesquisas em eficácia escolar. *Revista da Sociedade de Psicologia do Triângulo Mineiro*, v. 14, p. 00-00, 2010.

SILVA, M. C. R. ; VENDRAMINI, C. M. M. . Evidências de validade de uma escala de autoconceito acadêmico em estatística. *Educação Matemática Pesquisa*, v. 8, p. 177-196, 2006.

SILVA, M. C. R. ; VENDRAMINI, C. M. M. ; LOPES, F. L. . Diferenças entre gênero e perfil socioeconômico no Exame Nacional de Desempenho do Estudante. *Avaliação* (Unicamp), v. 15, p. 185-202, 2010.

VENDRAMINI, C. M. M. . Análise Multidimensional do Exame Nacional de Desempenho do Estudante. In: Dilvo Ristoff; Amir Limana; Márcia Regina F. de Brito. (Org.). *Enade: perspectiva de avaliação dinâmica e análise de mudanças*. 1 ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006, v. 2, p. 45-58

Teses e dissertações sobre o Enade

MATA A. S.da (2010). *Aplicação do Modelo Hierárquico Multinível na Predição de Desempenho no Enade*. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade São Francisco. Itatiba/SP, Observatório da Educação.

MUNHOZ, A. M. H. (2004). *Uma análise multidimensional da relação entre a inteligência e o desempenho de estudantes universitários*. Tese de Doutorado (Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas.

NOGUEIRA, S. de O. (2008). *Enade: Análise de Itens de Formação Geral e de Estatística pela TRI*. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade São Francisco.

OLIVEIRA, K. S. (2006). *Avaliação do Exame Nacional de Desempenho do Estudante pela Teoria de Resposta ao Item*. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Psicologia) – Universidade São Francisco, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

PERIN, G. L. (2007). *Avaliação da educação superior: uma realidade na educação médica*. Tese de Doutorado (Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas.

SOUZA, A. M. de S. (2006). *Validade preditiva do sucesso seletivo em relação ao desempenho de universitários de Pedagogia*. Pós-Graduação em Psicologia. Universidade São Francisco.

SOUZA, M. A. V. F. de (2007). *Solução de problemas matemáticos: relações entre habilidade matemática, representação mental, desempenho e raciocínio lógico*. Tese de Doutorado (Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas.

VEIGA, J. M. B. (2009). *Evidências de validade para a prova do Enade de Pedagogia*. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade São Francisco.



DEBATES

Coordenadora da mesa – Amábilie Pacios⁵⁰

Coordenadora da mesa – Professora Márcia, muito obrigada! Foi muito bom escutá-la! Como nós não ainda temos perguntas que foram encaminhadas à mesa, e estamos dentro do nosso tempo, eu vou permitir ao professor Leandro que possa fazer a réplica e depois, mais uns minutinhos, à senhora, professora Márcia, para a sua tréplica.

⁵⁰ Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenap). secretaria@fenap.org.br

Leandro Russovski Tessler – A primeira coisa que eu sinto é que nós estamos com papéis trocados. A Márcia que deveria ter falado e eu comentado. A Márcia é uma pessoa muito importante em todo o desenvolvimento do ambiente de avaliação no Brasil. Agora, tem elementos que a Márcia colocou que precisamos ver com algum cuidado. Eu, de propósito, não mencionei o PAIUB no texto porque avaliação é muito diferente de acreditação. O Provão já tinha uma ideia que não estava muito clara, mas dava dicas na direção de acreditação. O Sinaes começa a confundir a avaliação com acreditação. É muito diferente! Uma situação em que voluntariamente algumas instituições decidem entrar num processo de avaliação para melhorar, por vários motivos, isso é absolutamente legítimo, pois ela quer oferecer o melhor serviço no setor privado e que tenha o maior número de alunos. Eu prefiro que os alunos que estejam passando na porta entrem na minha instituição e não na dela, porque eu estou concorrendo com ela no fundo. Eu acho que esta concorrência é muito tênue porque não falta aluno no Brasil. Eu acho importante para termos uma motivação para melhor e fazer de forma voluntária; no setor público vínhamos fazendo isso. Eu acho que o Paiub foi um processo muito claro nessa direção, mas é bastante diferente do Estado. Eu sempre falo – adoro essa palavra – que tem uma sanha regulatória, que no Brasil tudo tem de ser regulado, tem de ter um “de acordo”. Os próprios textos desse evento, que foram mandados para nós, tinham coisas absolutamente regulatórias: isso viola a lei que diz isso. Tudo bem! Eu não sou advogado, mas eu acho que as leis refletem a sociedade mais do que a sociedade reflete as leis. Então, no momento em que se tem um sistema em que eu acho que a intenção de quem elaborou era uma, mas o estado se apropriou disso com outra função, temos de tratar isso dentro desses parâmetros. Então, por exemplo, quando o estado quer fazer uma avaliação do sistema com fins de acreditação, que é o que está acontecendo, precisamos tomar uma série de cuidados para que o instrumento seja válido. E por aí passa o problema da não responsabilização do aluno, do estudante, que é muito grave. Quando fui coordenador do meu curso de física, foi na época do Provão, eu sentava com meus alunos na véspera do Provão e dizia que era muito importante para a instituição e para eles que nós tivéssemos um bom resultado. Nós sempre tínhamos a nota mais alta ou a segunda mais alta do país, porque era um desejo nosso. Mas não era para acreditação. Nós queríamos, era o nosso espírito de corpo que estava envolvido nisso. Quando passamos para acreditação, a situação muda e começa a ter implicações legais que vão muito além da nossa ideia de educadores. Então, eu acho o programa das grades de prova lamentável. Eu fiz parte da comissão de física por duas vezes e eu brigava com as colegas de curso: o que interessa isso? Será que o aluno forma o melhor físico se ele souber de cor as equações de Maxwell em coordenadas, sei lá quais? Claro que não! Coisas muito específicas são coisas muito pesadas. Eu só queria terminar com um comentário: que houve pressão do setor privado para que se reavaliasse também no início do curso; eu ouvi isso do secretário de Ensino Superior. Mas você falou uma coisa muito importante. Não está escrito em lugar nenhum como vai se mapear o resultado no Enem para resultado no Enade. Você está dizendo que isso é impossível e eu achava que era possível. Isso é muito sério! Como vamos fazer agora? Eu ingenuamente achava que era um movimento bom, porque eu nunca gostei de aplicar a mesma prova, na maneira como ela é concebida para ingressantes e concluintes, porque a prova é concebida como uma prova de curso. Ela não está concebida como uma prova de avaliação de sistema. Eu sei, eu participei da comissão com uns

colegas que discutiam conosco nesta época. Como vai ser feito este mapeamento, apesar de estar dito que vai ser feito, eu não sei. Você mencionou os relatórios do Enade. A página do Inep está muito atrasada. O último relatório que tem lá é de 2004. Os dados que vemos lá são muito antigos. Falta um pouco de transparência. Eu li e entendi as notas técnicas sobre tratamentos estatísticos e não tem uma única referência nelas. Eu não sou estatístico, a minha filha estuda estatística, eu sou físico, mas é absolutamente amadora a forma como se tratam os dados do Enade. Aquilo não tem base nenhuma. Alguém deve ter pensado: vamos fazer assim para ver o que acontece. Isso causa distorções sérias, implicações sérias para o processo de avaliação.

Coordenadora da mesa – Obrigada, professor. Professora Márcia.

Márcia Regina Brito – Concordo com o professor Leandro, principalmente neste último aspecto. Eu tenho certeza absoluta de que quem trata dos dados do Enade nunca leu o modelo. E se nós não conhecemos o modelo, se não operacionalizamos aquilo que estamos tratando, é impossível tratar. Essa ênfase enorme em números... Por exemplo, o questionário dos estudantes é muito mais importante do que o Enade. Aquilo tinha que ser mantido e vinha desde a época do Provão. Nós conseguíamos estabelecer perfil do estudante, o que estava mudando, a forma de proximidade do estudante, a casa em que ele mora, o curso que escolhe. E é um instrumento tão importante. Um exemplo rápido: no Enade de 2004, um número considerável de estudante disse que a instituição deles não tinha bibliografia. Como gostamos de ficar brincando com estes dados, então nós ficamos olhando e eu falei para a professora Claudete “olha o que os estudantes dizem”. O primeiro pensamento que temos é que o estudante tem alguma coisa com a instituição e a quis prejudicar. Nós fizemos uma limpeza na base de dados e fizemos alguns cálculos e verificamos que realmente os estudantes eram de duas ou três instituições, não me lembro agora, e nós pegamos o questionário de avaliação do coordenador e ele também dizia a mesma coisa. Então, o que acontece, você pega e faz uma chamada, uma nota e coloca lá para o avaliador que vai ver o curso verificar se realmente isso está acontecendo. São essas coisas assim que nós vamos aprimorando ao longo do tempo. O questionário permite verificar isso. O que fazíamos então? Nós pegávamos itens do questionário como variáveis independentes e o desempenho na prova como variável dependente e usávamos notas mesmo, de 0 a 100, porque, na minha opinião, essa prova deve ter publicidade como a nota do curso ou do estudante – a média tal, como é usada numa prova, que é o que vem sendo feito há mais de cem anos. Então, uma nota, por exemplo, de 40 a 100; de 80 em 100; e esta forma foi a que fizemos. E aconteceu um fato interessante, porque eu faço uma análise dos cursos de engenharia, este é o meu objeto de pesquisadora do CNPQ. Eu tenho que comparar 2005, o primeiro exame, com 2008. Então eu quero fazer análise do progresso dos estudantes de engenharia. Eu tenho quase um trato com alguns coordenadores de engenharia de fazer o estudo. Eu não consigo os dados de 2008. Faz três anos, meu projeto vence agora, e eu não consegui. Eu estou pedindo a autorização do CNPQ para mudar o meu projeto, porque eu vou perder a minha bolsa se eu ficar esperando obter esses dados. Porque é o tipo de projeto que você precisa ter um vínculo e tem de saber quem

é o estudante que fez em 2004 e quem fez em 2008. A aprendizagem entra aí e existe possibilidade daquilo que o Leandro disse, de você ver alguns aspectos da aprendizagem. Você pega o sujeito e analisa com ele mesmo. É outra forma de analisar. Existem centenas de maneiras de analisar. Você pode analisar em grupo. Uma outra coisa é que no início não havia – eu acho importante dizer isso aqui porque parece que isto está pautando algumas discussões – possibilidade de driblar quem fazia o exame, porque a instituição tinha de mandar quem tinha completado uma porcentagem e outra. Então, isso estava vinculado à diplomação. Isso aí era feito no Inep por uma pessoa que fazia sorteio usando um método estatístico de devolução e a probabilidade pertencente ao grupo era sempre a mesma e era feita com muita cautela a seleção da amostra. Por exemplo, quem não tinha cinquenta alunos todos faziam. Agora, a crítica que o professor Leandro faz com relação à prova, é importante dizer que realmente a prova tem problema. Em 2004, por exemplo, eu consegui acertar oitenta por cento de uma prova que não é da minha área, usando apenas o bom senso. Então, as provas precisam ser calibradas. Em algumas áreas tem provas ótimas, outras não. Por exemplo, na Medicina tivemos um problema que ninguém achou que teria. A xérox de uma das instituições que faz a prova não funcionou direito e tinha uma questão de câncer de pulmão e daquela instituição todos os pacientes estavam mortos, porque a xerox não funcionou e o pulmão saiu inteiramente preto. Agora, como os alunos iam responder a questão se não podiam ver o que tinha lá? Então, essas são questões de prova que é diferente. Isso é coisa técnica, possível de consertar: você tira a questão. Agora, um estudo importante que fizemos foi a análise da prova. Nós rodamos o programa primeiro com todas as questões, depois nós vamos tirando as questões para ver como a prova se comporta quando a questão não está presente, vendo se a nota melhora ou não. Todas as questões são tiradas e vemos qual a questão que está carregando mais. Isso é que é feito com aquela questão que todos têm curiosidade, que diz assim: “O professor tem plano de curso, sim ou não?”. Esta foi uma questão que carregou na prova. É uma coisa inócua. Isto não pode estar naquela fórmula de jeito nenhum porque um curso tem, às vezes, vinte professores e a pergunta é assim: “O professor entrega plano de curso?”. Se dezenove professores entregam e o vigésimo é o que o estudante não gosta, ele vai escrever que não entregou. Ele é humano. Isto é atitude, comportamento, e é assim que ocorre. Então, às vezes, existe isto. A escolaridade dos pais, por exemplo, não precisa nem rodar o programa. Existe uma literatura enorme sobre isso: pais com escolaridade maior se preocupam mais; se eles não se preocupam em ir à escola, às reuniões, pelo menos eles fornecem meios para os seus filhos terem acesso a mais informação; eles se preocupam com a leitura dos filhos. Eu trabalho muito no meu grupo e tem uma parte que trabalha só com crianças da escola pública e os pais têm sim preocupação. Mesmo os pais analfabetos têm preocupação se os filhos estão passando sem ser alfabetizados. Eles querem que as crianças leiam. Então, isso aí não reflete nada. Não pode estar na fórmula. O que se pode ver é fazer uma simulação – nós até tentamos fazer para oferecê-la pronta, mas ela não foi aceita – para analisar em cinco níveis o resultado dos concluintes e dos ingressantes, projetando como eles estariam em 2008, porque estes são os de 2004.

Coordenadora da mesa – Tem uma pergunta para a senhora, ela foi encaminhada à mesa pelo professor Gabriel, e ele quer saber a sua opinião a respeito do arranjo matemático do Enade e se é possível avaliar o progresso do ingressante em relação ao concluinte.

Márcia Regina Brito – Sobre o modelo do jeito que está agora, não. Não é possível. A ex-reitora de graduação da Unesp é estatística e eu trabalhei um pouco com ela. Nós fizemos uma coisa bem simples, que era pelo percentual. O estudante ingressante daquele curso da Unesp acertou tantos por cento, quando ele se tornou concluinte acertou tantos por cento, então, tira dali quem é o mesmo grupo e vê se houve progresso. Esta é uma análise bem elementar, porque o modelo é muito mais complexo. Mas do jeito que está sendo feito não analisa o progresso, de jeito nenhum. Isso é só para fazer *ranking*, índice.

Coordenadora da mesa – Professora Márcia, temos mais uma pergunta: “Quais os significados de o estudante receber um diploma quando conclui seu curso? Ele é válido ou teria de ser validado pelo Enade? Não seria mais correto avaliar o aluno no processo de aprendizagem ao longo do tempo? Como a senhora avalia a necessidade de uma prova da OAB, por exemplo?”

Márcia Regina Brito – Eu participei já de reuniões da OAB em São Paulo, lá do grupo dos cursos de Direito, e eles têm uma prova bastante interessante. O mesmo Enade tem peculiaridades interessantes. Eu não trabalhei muito com as comissões de Direito, mas trabalhei bastante com as comissões de Medicina e em um evento de medicina, acho que foi em Bauru, se não me engano, tem um professor que fez aquela prova de medicina que é aplicada no estado de São Paulo, ao final do curso, do Cremesp. Ele fez um estudo sobre os resultados desta prova e de outra que eles fazem. Ele pegou os resultados de algumas instituições e os resultados do Enade 2004, existem equivalências entre as provas, inclusive as duas instituições que tinham notas menores eram aquelas que tinham mais processos em cima contra. Eu não me lembro bem agora, mas era uma relação entre a má formação e processos, não só nos egressos e na própria instituição. Então, existe essa possibilidade. Agora, as possibilidades de estudos sobre esses exames são enormes. E eu acho que isso que é importante, e devemos isso ao professor Dilvo, durante toda a permanência junto à diretoria, ele sempre deu a máxima ênfase na publicização dos resultados. Só precisa assinar o termo de compromisso de sigilo, mas ele abriu para os pesquisadores trabalharem esses dados, de maneira que as instituições sempre tivessem acesso àquilo que estava sendo feito. Isso não é feito mais. Com a saída do professor Dilvo, acabou. Então, essa ideia de se conhecer todos os exames é importante.

Coordenadora da mesa – Outra pergunta: Qual a melhor forma de avaliação, durante o tempo ou validação do diploma pelo Enade?

Márcia Regina Brito – Voltando à questão da OAB, eu acho complicado esse tipo de exame, porque as instituições formam o profissional só que para fazer determinadas coisas e ele tem que se submeter ao exame. Agora as corporações têm muita força. Eu conheço filhas de amigas minhas, que fazem cursinho e passam na OAB. O que é isso então? Existe uma substituição da função da escola de formar profissional? Mas, por outro lado, temos de entender o lado da corporação, porque

ela quer com isso aprimorar o seu funcionamento. Então, eu acho que não dá para darmos uma resposta direta, eles têm as suas razões. Quanto ao significado de o estudante receber o diploma quando conclui o curso hoje, eu acho muito complexo. Por exemplo, nas engenharias, mesmo em cursos de engenharia da nossa universidade, Leandro, muitos estudantes que não só fizeram os cursos mais difíceis, fizeram pós-graduação, abandonam a engenharia. Eles vão trabalhar em outras áreas, e eu acho que não temos um estudo – como existem em outros países – sobre egressos. Por exemplo, eu participo muito de eventos com o pessoal que já está trabalhando, por conta deste exame, porque algumas empresas pedem o Enade. O candidato não é obrigado a levar, mas se ele está pleiteando emprego ele sabe que se não levar o outro leva. Então, várias pessoas estão pedindo isto. Agora, por outro lado, a Petrobrás tem um curso que, antes de o engenheiro iniciar seu trabalho, ele vai para o Rio de Janeiro e fica lá dez meses fazendo curso. Segundo a pessoa que coordena isso, eles ensinam nesses dez meses aquilo que o engenheiro não aprendeu durante cinco anos. Ou seja, eu acho que nesse ponto é uma coisa crítica. Eu acho que as instituições de educação superior não conseguem muito conversar com a sociedade. Eu me pergunto, por exemplo, o que significa para o estudante receber um diploma? Eu coordenei durante oito anos a graduação na formação de professores na Unicamp, e eu tinha na época muito contato com os estudantes, porque eu era assessora do pró-reitor de graduação e eu que tratava desses assuntos. Parece-me, um certo alívio quando ele recebe o diploma. É como se eles tivessem passado por uma etapa e, por fim, terminam a obrigatoriedade. Mas isso não é um privilégio da educação superior. O estudante, apesar da escola, ele vive. A escola, a universidade, que deveria ser uma coisa leve para ele, um local muito bom para ele ficar, que ele gostasse de permanecer ali desenvolvendo o seu potencial, muitas vezes é um peso. O professor Leandro fez uma colocação aqui, na verdade, os nossos estudantes saem da escola no sétimo ano, eles nem chegam ao ensino médio. E os que estão no ensino médio, abandonam porque tem de trabalhar. Leandro, eu não gosto muito da ideia de dois tipos de universidade: a de pesquisa e a que não é de pesquisa. Por exemplo, o Sinaes acaba com isso. Eu acho que uma das boas coisas do Sinaes é que ele trabalha com a instituição inserida num determinado contexto, e é isso que o avaliador tem de ver. Quando a Nádia era do meu grupo de treinamento de avaliadores, nós passávamos o maior aperto com o pessoal de São Paulo, porque eles discutiam frontalmente que o modelo de universidade é aquele que está lá na USP e todas as escolas, não só universidades, todas as instituições têm de ser assim. Isso não é verdade! Uma pequena instituição, num local remoto, que forma bons professores de primeira a quarta tem tanto valor como aquela que forma engenheiro aeronáutico. É isso que nós temos de ter presente. A educação superior é ampla e ela tem de dar uma boa formação. Então, eu não acho que o diploma teria de ser validado pelo Enade. O Enade é uma coisa para ajudar as instituições, para ajudar o Sinaes. Então, por exemplo, chega o avaliador para fazer a autoavaliação: vamos olhar como estão os nossos estudantes? “Então, é isso que está proposto aqui?” Vamos pegar e fazer um planejamento baseado nisto. Existem formas de se trabalhar isso. Eu não sei se eu respondi.

Coordenadora da mesa – Respondeu. Obrigada professora. Leandro muito obrigada por sua participação. Professora Márcia, mais uma vez obrigada por sua participação.

Coordenadora da mesa – Professora Márcia, muito obrigada! Foi muito bom escutá-la! Como nós não foram encaminhas perguntas à mesa, e estamos ainda dentro do nosso tempo, eu vou permitir ao Professor Leandro que faça a replica e, depois, mais uns minutinhos, à senhora professora Márcia, para a sua tréplica. Pode ser assim?

Leandro Russovski Tessler – A primeira coisa que eu sinto é que nós estamos com papéis trocados. Eu que devia estar falando e a Márcia comentando. A Márcia é uma pessoa muito importante em todo o desenvolvimento do ambiente de avaliação no Brasil. Agora, tem elementos que a Márcia colocou que precisamos ver com algum cuidado. Eu, de propósito, não mencionei o Paiub no texto, porque avaliação é muito diferente de acreditação. O Provão já tinha uma ideia que não estava muito clara, mas se davam dicas de acreditação. O Sinaes começa a confundir a avaliação com acreditação. É muito diferente! Uma situação em que voluntariamente algumas instituições decidem entrar num processo de avaliação para melhorar, por vários motivos, isso é absolutamente legítimo, pois ela quer oferecer o melhor serviço no setor privado e que tenha o maior número de alunos. Eu prefiro que os alunos que estejam passando na porta entrem na minha instituição do que na dela, porque, no fundo, eu estou concorrendo com ela. Eu acho que esta concorrência é muito tênue, porque não falta aluno no Brasil. Eu acho importante para termos uma motivação para melhor e fazer de forma voluntária. No setor público vínhamos fazendo isso. Eu acho que o Paiub foi um processo muito claro nessa direção, mas é bastante diferente do estado – eu sempre falo, adoro essa palavra – uma sanha regulatória, que no Brasil tudo tem de ser regulado, tem de ter “de acordo”. Os próprios textos que foram mandados para nós tinham coisas absolutamente regulatórias: isso viola a lei que diz isso. Tudo bem! Eu não sou advogado, mas eu acho que as leis refletem a sociedade mais do que a sociedade reflete as leis. Então, no momento em que se tem um sistema, em que eu acho que a intenção de quem elaborou o sistema era uma, mas o estado se apropriou disso com outra função, temos de tratar isso dentro desses parâmetros. Então, por exemplo, quando o estado quer fazer uma avaliação do sistema com fins de acreditação, que é o que está acontecendo, precisamos tomar uma série de cuidados para que o instrumento seja válido. E aí passa a história da não responsabilização do aluno, que é muito grave. Quando queríamos avaliar, quando fui coordenador do meu curso de física, foi na época do Provão, eu sentava com meus alunos na véspera do Provão e dizia que era muito importante para a instituição e para eles que nós saíssemos bem no Provão. Nós sempre tínhamos a nota mais alta ou a segunda mais alta do país, porque era um desejo nosso. Mas não era para acreditação. Nós queríamos era o nosso espírito de corpo que estava envolvido nisso. Quando passamos para acreditação, eu posso fechar o seu curso. Se você não tiver um desempenho assim e assim, a situação muda e começa a ter implicações legais que vão muito além da nossa ideia de educadores. Eu fiz parte da comissão de física por duas vezes e eu brigava com os colegas de curso: o que interessa isso? Será que o aluno forma o melhor físico se ele souber – nem me lembro mais – a equação de Maxwell e a coordenada sei lá qual? Claro que não! Coisas muito específicas! São coisas muito pesadas! Eu só queria terminar com um comentário: que houve pressão do setor privado para que se reavaliasse também no início do curso, eu ouvi isso do Secretário do ensino superior. Então, a coisa é boa. Agora, eu sou amador em educação, eu falei isso, não é? Você fa-

lou uma coisa muito complicada. Não está escrito em lugar nenhum. Eu virei a página de ponta a cabeça, como que vai se mapear o resultado no Enem para resultado no Enade? Você está dizendo que isso é impossível e eu achava que era possível. Isso é muito sério! Como vamos fazer agora? Eu ingenuamente achava que era um movimento bom, porque eu nunca gostei de aplicar a mesma prova, na maneira como ela é concebida para ingressantes e concluintes, porque a prova é concluída como uma prova de curso. Ela não está concebida como uma prova de avaliação de sistema. Eu sei, eu participei da comissão com uns colegas que discutiam conosco nesta época. Como vai ser feito este mapeamento, apesar de estar dito que vai ser feito, mas eu não sei. Você mencionou os relatórios do Enade. A página do INEP está muito atrasada. O último relatório que tem lá é de 2004. Os dados que vemos lá são muito antigos. Falta um pouco de transparência. Eu li e entendi as notas técnicas sobre tratamentos estatísticos e não tem uma referência nelas. Eu não sou estatístico, a minha filha estuda estatística, eu sou físico, mas é absolutamente amadora a forma como se tratam os dados do Enade. Aquilo não tem base nenhuma. Tem alguém que pensa: vamos fazer assim para ver o que acontece. Isso causa distorções sérias, implicações sérias para o processo de avaliação.

Coordenadora da mesa – Obrigada, professor. Professora Márcia.

Márcia Regina Brito – Eu concordo com o professor Leandro, principalmente, neste último aspecto. Eu tenho certeza absoluta de que quem trata dos dados do Enade nunca leu o modelo. E se nós não conhecemos o modelo, se não operacionalizamos aquilo que estamos tratando, é impossível tratar. Essa ênfase enorme em números, em índices é algo que muda o foco da avaliação. O questionário dos estudantes é muito mais importante que a prova. O questionário original que vinha desde a época do Provão deveria ter sido mantido. Com ele foi possível estabelecer as séries históricas, traçar o perfil do estudante brasileiro, o que estava mudando, a forma de proximidade do estudante, a casa em que ele mora, o curso que ele escolhe. É um instrumento extremamente importante, que serve, inclusive, de apoio para a avaliação do curso. Quando o questionário é analisado e discrepâncias são percebidas, é possível fazer uma chamada, uma observação, e colocar para o avaliador do curso verificar se realmente está acontecendo tal discrepância. São essas coisas que são aprimoradas ao longo do tempo. O questionário permite verificar isso. O que estava sendo feito no relatório técnico científico? Tomando os itens do questionário como variáveis independentes e o desempenho na prova como variável dependente era possível analisar quais fatores eram mais influentes dentro dos grupos. As diferenças de desempenho podem ser indicadores de aprendizagem (mas não a aprendizagem em si) e existe possibilidade daquilo que o Leandro disse de você ver alguns aspectos da aprendizagem. É possível analisar de diferentes formas os resultados. Existem centenas de maneiras de analisar os resultados da avaliação. Você pode analisar grupos de estudantes. Outro aspecto importante que está pautando algumas discussões se refere à possibilidade de alguma IES manipular a indicação de quem faz o exame. No início do Enade, a IES era solicitada a mandar a listagem de todos os estudantes que haviam concluído um percentual estabelecido para concluinte e ingressante e isso estava vinculado à diplomação. Um profissional de estatística, especialista em amostragem, fazia o sorteio usando o método de reposição e todos tinham a mesma probabilidade

de ser selecionados. Em cursos com menos de cinquenta alunos, todos faziam o exame. Em minha opinião, o problema maior é que não existe nenhuma contingência para o estudante que não faz a prova. Também não existe para o que faz. O estudante é obrigado a ir para o local da prova e assinar a lista de presença, mas não é obrigado a responder as questões. Dessa forma, muitos se sentem totalmente desobrigados a participar de uma forma ou de outra. A crítica que o professor Leandro faz com relação à prova é importante, e provas, de um modo geral, apresentam problemas. Mas problemas são solucionados ao longo do tempo e por isso a primeira fase da política pública é a implantação; nesse período são feitas as avaliações e correções. Algumas provas são extremamente fáceis e podem ser resolvidas usando apenas o bom senso; outras, absurdamente difíceis e nem especialistas resolvem algumas questões. Então, as provas precisam ser calibradas. Em algumas áreas há provas ótimas, em outras, não. Por exemplo, surgem problemas que são imprevisíveis. Se a fotocópia de uma imagem, desenho ou gráfico não é perfeita e a imagem de uma radiografia de um pulmão sai borrada ou escurecida, como os alunos poderiam responder a questão se não podiam ver o que estava na imagem? Então, essas são questões de prova que é diferente. Esse é um aspecto técnico da prova que é possível de sanar; com problemas desse tipo a questão deve ser anulada. Um estudo importante é a análise da prova: o programa primeiro inclui todas as questões, depois vão sendo tiradas as questões para ver como a prova se comporta quando a questão não está presente, vendo se a nota melhora, ou não. Todas as questões são tiradas e é verificado qual a questão que está carregando mais. Isso é que é feito com aquela questão que todos têm curiosidade, que diz assim: o professor tem plano de curso, sim ou não? Esta foi uma questão que carregou na prova. É uma coisa inócua. Isto não pode estar naquela fórmula de jeito nenhum, porque um curso tem, às vezes, vinte professores e a pergunta é relativa a um único professor: o professor entrega plano de curso? Se dezenove professores entregam e o vigésimo que é o de quem o estudante não gosta não entregou ele vai escrever que não entregou. Ele é humano. Isto é atitude, comportamento, e é assim que ocorre. Então, às vezes, existe isto. A escolaridade dos pais, por exemplo, não precisa nem rodar o programa. Existe uma literatura enorme sobre isso: pais com escolaridade maior se preocupam mais; se eles não se preocupam em ir à escola, às reuniões, pelo menos eles fornecem meios para os seus filhos terem acesso a mais informação, eles se preocupam com a leitura dos filhos. O grupo de pesquisa do qual faço parte trabalha com crianças da escola pública e os pais dessas crianças apresentam preocupação com a educação dos filhos. Mesmo os pais analfabetos têm preocupação se os filhos estão passando sem serem alfabetizados. Eles querem que as crianças leiam. Então, isso aí não reflete nada. Não pode estar na fórmula. O que se pode ver é fazer uma simulação, para analisar em cinco níveis o resultado dos concluintes e dos ingressantes projetando como o desempenho dos ingressantes será quando forem concluintes.

Coordenadora da mesa – Tem uma pergunta para a senhora, antes de encerrar. Ela foi encaminhada à mesa pelo professor Gabriel, e ele quer saber a sua opinião a respeito do arranjo matemático do Enade e se é possível avaliar o progresso do ingressante em relação ao concluinte?

Márcia Regina Brito – Eu não entendi uma coisa, professor Gabriel, se é do modelo ou do jeito que está agora. Não. Não é possível. A projeção pode ser feita pelo percentual. O estudante ingressante de um curso da Unesp, por exemplo, acertou tantos por cento, quando ele se tornou concluinte, acertou tantos por cento, então, tira dali quem é o mesmo grupo e vê se houve progresso. Esta é uma análise bem elementar, porque o modelo é muito mais complexo. Mas do jeito que está sendo feito não analisa o progresso, de jeito nenhum. Isso é só para fazer *ranking*, índice.

Coordenadora da mesa – Professora Márcia, tem mais uma: quais os significados de o estudante receber um diploma quando conclui seu curso? Ele é válido ou teria de ser validado pelo Enade? Não seria mais correto avaliar o aluno no processo de aprendizagem ao longo do tempo? Como a senhora avalia a necessidade de uma prova da OAB, por exemplo?

Márcia Regina Brito – Na medicina um professor que não recordo o nome fez um estudo sobre os resultados de várias provas que são aplicadas ao final do curso de medicina e incluiu o Enade. Foram utilizados os resultados de algumas instituições e os resultados do Enade 2004. Foi verificada equivalência entre os resultados das provas. Agora, as possibilidades de estudos sobre esses exames são enormes, podem ser desenvolvidas várias pesquisas usando os resultados e os microdados do Enade. O professor Dilvo, durante toda a permanência junto à diretoria de avaliação (antiga DAES), sempre deu a máxima ênfase na publicização dos resultados. Ele incentivou os pesquisadores a trabalhar esses dados, de maneira que as instituições sempre tivessem acesso àquilo que estava sendo feito. Isso não é feito mais. Com a saída do professor Dilvo, isso se tornou muito difícil.

Coordenadora da mesa – Qual a melhor forma de avaliação, durante o tempo ou validação do diploma pelo Enade?

Márcia Regina Brito – Sem dúvida nenhuma ao longo do tempo. Só que uma resposta direta sobre o exame da OAB eu não saberia dar, eu vejo complicações nesse tipo de exame, porque as instituições formam o profissional mas para determinadas atuações ele tem de se submeter ao exame. As corporações têm muita força. Estudantes fazem cursinho e passam na OAB. O que é isso então? Existe uma substituição da função da escola em formar o profissional? Por outro lado, temos de entender o lado da corporação, porque ela quer, com o exame, aprimorar o seu funcionamento. Então, não acredito ser possível ter uma resposta direta, a OAB também tem as suas razões. O significado de o estudante receber o diploma quando conclui o curso e seguir aquela profissão na qual se diplomou é complexo, por exemplo: nas engenharias, mesmo em curso de engenharia da nossa universidade, Leandro, muitos estudantes que fizeram os cursos mais difíceis e que fizeram pós-graduação, abandonam a engenharia. Eles vão trabalhar em outras áreas, e eu acho que não temos estudos longitudinais – como existem em outros países – sobre os egressos. Com relação a usar o

resultado do Enade para a seleção de profissionais, é importante lembrar que o candidato ao emprego não é obrigado a exibir a nota que obteve; mas se ele está pleiteando emprego ele sabe que se não apresentar o resultado outro candidato pode levar. Parece que empresas pedem ou planejam pedir estes resultados. Agora, por outro lado, sabemos que empresas como a Petrobrás, por exemplo, têm cursos que são ministrados antes de o engenheiro iniciar seu trabalho após o concurso de ingresso. Parece que a ideia é ensinar em um curto período de tempo aquilo que acreditam ser importante para o profissional e que não foi trabalhado na universidade. Mas esse é um ponto crítico e ligado à discussão sobre as funções da educação superior. Penso que as instituições de educação superior não conseguem muito conversar com a sociedade. Então, eu me pergunto, por exemplo, o que significa para o estudante receber um diploma? Muitas vezes, quando exerci a função de coordenadora de graduação, me parecia que os estudantes recebem o diploma e se sentem aliviados por concluir a etapa de escolaridade. É como se eles tivessem passado por uma etapa e, por fim, terminam a obrigatoriedade. Mas isso não é um privilégio da educação superior. O estudante, apesar da escola, ele vive. A escola, a universidade, que deveria ser uma coisa leve para ele, um local muito bom para ele ficar, onde ele gostasse de permanecer desenvolvendo o seu potencial, muitas vezes é um peso. E muitos dos nossos estudantes abandonam a escola. O professor Leandro fez uma colocação importante: os nossos estudantes saem da escola no sétimo ano, ele nem chega ao ensino médio. E muitos que estão no ensino médio abandonam porque necessitam trabalhar. Leandro, eu não gosto muito da ideia de dois tipos de universidade: a de pesquisa e a que não é de pesquisa. Por exemplo, o Sinaes não compactua com essa ideia. Eu acho que uma das boas coisas do Sinaes é que ele trabalha com a instituição inserida num determinado contexto, e é isso que o avaliador precisa ser sensível para perceber. No grupo de treinamento de avaliadores, muitas vezes, o modelo que é discutido é aquele modelo de universidade do qual o avaliador faz parte. Por exemplo, a USP segue um modelo de universidade, moldado de acordo com suas próprias circunstâncias e necessidades. Mas não pode ser exigido que todas as IES sejam iguais a ela. Uma pequena instituição em um local remoto que forma bons professores para o ensino básico, tem tanto valor como aquela que forma engenheiro aeronáutico. É isso que nós temos de ter presente. A educação superior é ampla e ela precisa dar uma boa formação. Então, eu não acho que o diploma teria de ser validado pelo Enade. O Enade é uma avaliação em larga escala pensada para ajudar as instituições e fornecer elementos para a avaliação de curso e institucional. Por exemplo, o avaliador externo ao fazer a avaliação do curso pode olhar como estão os estudantes através do desempenho na prova e do perfil traçado a partir do questionário socioeconômico. Essa era a proposta do Enade e pode ser feito um planejamento baseado nisto. As formas de trabalhar a avaliação e as etapas estão todas explicitadas na lei do Sinaes.

Coordenadora da mesas – Obrigada, professora. Leandro, muito obrigada por sua participação. Professora Márcia, mais uma vez obrigada por sua participação. Em dez minutos retornaremos. Estamos todos convidados ao *coffee break*. Até o retorno, pessoal. Obrigada!



ESTUDOS 40

BLOCO 6

APRESENTAÇÃO DAS CONCLUSÕES DOS DEBATES E DA ESTRUTURA DO RELATÓRIO FINAL

**Maurício Garcia
Nadja Valverde Viana
Leticia Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé**

Debates



APRESENTAÇÃO DAS CONCLUSÕES DOS DEBATES E DA ESTRUTURA DO RELATÓRIO FINAL

Gabriel Mario Rodrigues – Bom dia a todos. Chegou a hora do fechamento e enquanto nós assistíamos ao seminário no decorrer desses dias tinha uma comissão aqui: os professores Maurício Garca, Nadja Valverde Viana, Leticia de Vasconcellos Sampaio Suñé, que procuravam analisar tudo o que foi falado para que no trabalho final pudessem dar todas as consequências, todos os resultados deste seminário. Eu passo a palavra para o professor Maurício para nos dizer qual foi a estratégia que está sendo feita para concluir o trabalho.

Maurício Garcia – Obrigado, professor Gabriel. Eu gostaria, inicialmente, de dizer que recebemos essa missão de fazer uma compilação do material, atendendo à solicitação do professor Gabriel, da Cecília, e quando eu fui convidado para cumprir essa missão eu inicialmente pude convidar essas duas pessoas que estão participando do grupo: a professora Leticia – que há muitos anos atua na área de avaliação, é reitora e tem uma vastíssima experiência – e a professora Nádia, que atuou em diversas entidades, foi presidente da Conae, e também foi reitora. Elas vão nos ajudar nessa consolidação. A estratégia que adotamos é a seguinte: este evento vai produzir dois produtos, dois documentos: um relatório, um documento de dez páginas, mais ou menos, e um livro. Neste livro vai haver a síntese de todas as apresentações que foram feitas, os textos que foram usados e mais este relatório que vai ser produzido, o qual vai sair primeiro, acredito que dentro de quinze dias a um mês este documento vai estar pronto. E depois este documento mais as demais apresentações compõem o livro. Então, são dois produtos que vão ser entregues a partir deste seminário. Nosso trabalho com relação a este documento é que ele vai ter a seguinte estrutura: ele vai ser separado em duas partes: uma de problemas, de diagnóstico, vamos dizer assim; e uma segunda parte de recomendações e sugestões. Esta é a estrutura deste documento. A parte de diagnóstico vai ser dividida em três partes: uma de questões técnicas, ou questões conceituais; uma segunda parte de questões

legais ou regulatórias; e uma terceira de questões de políticas educacionais. Então, problemas de natureza técnica, legal e política educacional. Isto compõe a primeira parte do documento e a partir disto é feita a segunda parte do documento, que é a parte das recomendações. Nós organizamos esta seção, é claro que ainda não conseguimos fechar tudo, até porque tivemos uma discussão muito rica, que até agora não deu tempo para compilarmos, mas já levantamos alguns pontos. Então, esta reunião agora vai ser estruturada da seguinte forma: vou passar a palavra para a professora Letícia, que vai colocar rapidamente, dentro de quinze minutos, essa primeira parte, que são as questões técnicas e as questões conceituais; depois eu vou passar a palavra para professora Nádia, que vai comentar sobre as questões regulatórias e de políticas educacionais. Com isso, com a fala das duas, nós fechamos essa primeira parte que é a dos problemas. Depois eu vou comentar sobre as propostas. Falarei sobre alguma visão que eu tenho sobre como organizar as propostas que foram aqui apresentadas e as sugestões que foram apresentadas e eu acho importante que tenhamos uma discussão muito rica depois disso, até para nos orientar um pouco nessa estruturação. Principalmente na parte das propostas. A parte do diagnóstico está um pouco mais simples de organizarmos, mas a das propostas já tem algum *input*. Mas o *input* da discussão também seria muito rico para ajudar no nosso trabalho. Então, eu passo a palavra para a professora Letícia.

Letícia Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé – Bom dia! Cumprimentando a todos aqui presentes. Inicialmente, eu gostaria de agradecer à ABMES, especialmente, ao professor Gabriel e à professora Cecília, o convite para participar desta equipe de relatoria, que muito me honrou. Como foi falado pelo professor Maurício, vamos apresentar questões de pontos pinçados. Está muito longe do texto estruturado. O texto será organicamente estruturado e embasado com todas as contribuições trazidas a este evento, como por exemplo, as contribuições ricas sobre o Enade, que agora foram apresentadas na última seção. Desses pontos pinçados, eu vou apresentar as questões técnicas e conceituais. Dentro dessas questões, o primeiro e mais patente levantado aqui é o afastamento da concepção do Sinaes com desrespeito aos seus princípios fundamentais. Isso ficou claro, foi praticamente uma opinião uníssona que nós ouvimos aqui, este afastamento completo. Ou seja, o Sinaes, como na sua proposta inicial, praticamente não existe. Outro aspecto é a perda da importância da centralidade da autoavaliação na avaliação institucional externa. Essa foi uma grande perda com o afastamento da lei do Sinaes. A autoavaliação veio com a finalidade de induzir a qualidade, fazer com que as instituições olhassem para si mesmas e buscassem ter informações que subsidiassem a tomada de decisão, o planejamento, com vistas à alavancagem e a atingir situações futuras, metas futuras, novos estágios para as instituições. Então, houve essa perda de centralidade, que foi totalmente abandonada. Hoje as comissões limitam-se a apenas entrevistar as CPAs sem verificar exatamente qual o papel dessa autoavaliação no planejamento e no desenvolvimento institucional. Afastamento da proposta da avaliação institucional como componente principal da avaliação, que propunha que a avaliação dos cursos seria realizada no contexto institucional. Se assim fosse, não haveria a necessidade de utilizar o CPC como meio de reduzir o universo dos cursos a serem avaliados. Aqui foi colocado que reduzir esse universo é uma das utilidades do CPC. No lugar de 30 mil cursos, passar para vinte por cento desses trinta mil. O afastamento da proposta do

Sinaes como avaliação integrada com o curso sendo avaliado no contexto institucional diminuiria muitíssimo o universo de avaliações projetadas. Ainda como ponto, a não consideração da diversidade do país de dimensões continentais e o desrespeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos. Isso foi muito comentado ao longo do evento, a questão de tratar a faculdade como universidade, a pesquisa e geração de conhecimento novo, quando é salutar para uma faculdade a pesquisa enquanto princípio pedagógico. Não se pode exigir jamais a pesquisa dessa natureza de geração do conhecimento novo. Outro aspecto é o afastamento, a eliminação da avaliação formativa na dúvida que houve a alienação de sua formação. O caráter hoje é totalmente de inspeção, e não de avaliação formativa ou educativa. A avaliação atual como dispersão de conformidade em relação a padrões regulatórios. Lamentavelmente, já é um consenso e nós, que atuamos na área de educação, sabemos que hoje a avaliação foi reduzida a uma mera inspeção de conformidade. As comissões, lamentavelmente, são treinadas para atuarem como inspetoras. Aqui há um equívoco, e nós chegamos à conclusão de que as capacitações são eficientes e as diretrizes é que são equivocadas. Eles seguem exatamente o que é passado. Então, a avaliação quanto à riqueza dela é o processo ideológico, cuja a riqueza é o pacto que os avaliadores fazem para os avaliados para haver um clima de confiança e que seja aberta e que seja possível um pouco de imersão no processo, na prática institucional, e isso tudo não há possibilidade de ser feito – na medida em que há uma recomendação muito forte de que nem se converse com os gestores. Na minha cabeça é impossível se avaliar algo, de se conseguir fazer imersão, tentar, pelo menos, penetrar um pouco no operacional das instituições, na prática institucional. A falta de controle sobre o perfil dos avaliadores, que é outro problema muito grande. Há um número de avaliações enorme, e então, nós verificamos avaliadores de avaliações institucionais que não têm experiência nenhuma, nunca tiveram cargo de gestão, têm pouca vivência, são presos a modelos preconcebidos que a instituição visitada não segue exatamente o modelo da minha instituição, daquele formato, com aqueles livros na biblioteca, não servem, e com isso há um prejuízo imenso e uma insatisfação muito grande das instituições avaliadas. Não cumprimento da diretriz estabelecida pela Conaes para nortear a composição das comissões, duas pessoas do mesmo estado. Muitas vezes, são áreas que têm o número dos avaliadores pequeno, e é comum. Na CTA nós vimos chegar exemplo desta natureza: um curso avaliado com três avaliadores, com formação que tem afinidade, mas nenhum deles sendo especialista realmente no curso que estava sendo avaliado. Isto foi muito rotineiro e chegou às nossas mãos, inclusive, com recursos, e as instituições alegando esse problema na formação da comissão avaliadora. A perda do foco nas questões pedagógicas para atender às exigências dos parâmetros estabelecidos para a avaliação. E como consequência nefasta, a inibição da inovação. Hoje as instituições estão preocupadas em ficar criando artificios – e, lamentavelmente, é isso que acontece em muitas delas – para atender àquelas contas que aparecem, o que pesa e o que não pesa, e todo mundo tem sua tabela de simulação e não há preocupação com a inovação, ela foi perdida, até porque inovação é algo que está muito fora daqueles padrões de regulação que estão dentro dos instrumentos. Com isso, perde o país, o sistema, a qualidade e a possibilidade de evolução nos processos de ensino e da aprendizagem do país. Outro aspecto é o conceito de curso que não substitui o CPC. Isso foi aprovado pela Conaes, e a professora Nádia lembrou muito bem: o CPC como sinalizador apenas temporário, com a promes-

sa de que seria substituído após a avaliação de curso. As avaliações de curso acontecem e fica o CPC prevalecendo e o conceito de curso totalmente apagado, escondido e não divulgado. O Enade seria um dos componentes de um sistema de avaliação. Ele seria um dos componentes, não é o Enade como único indicador. Isso a professora Márcia apontou que houve foi um afastamento completo da proposta de implementação do Enade. Foi muito rica essa a fala dela. E também foi pontuado que o Enade não substitui o Provão. O que substituiu o Provão é o sistema, o Sinaes, que tem um sistema integrado de avaliação. Ele não é o único elemento tomado como indicador de qualidade de uma forma totalmente equivocada. E a metodologia de elaboração da prova inadequada, foram muitos os depoimentos aqui, e o próprio professor Leandro pontuou muito bem: o tratamento de dados; conhecimentos enciclopédicos; matriz de referência extensa para o número de questões. Então, esta é outra questão levantada a da metodologia da elaboração. Ainda, criação do CPC sobre a dimensão do sistema foi uma solução equivocada. O certo seria aumentar o ciclo avaliativo e dar ênfase à avaliação institucional como proposta; ainda que necessário, não precisava se valer de uma fórmula complexa. Bastaria o Enade. Se vamos utilizar, se quer aumentar o ciclo e não usar a ênfase na avaliação institucional, pelo menos se usasse um indicador mais simples e mais confiável e não criar uma sopa de letrinhas que nada diz, ou muito pouco diz. CPC criado utilizando conceitos estatísticos equivocados. Todos os doutores são considerados como mestres, contando dobrado. Conclusões sobre a estrutura do projeto pedagógico a partir da opinião de alunos. Colocar no índice um fator que é oriundo da opinião de alunos, quando nós sabemos que a metodologia da avaliação preconiza que informação de opinião só pode ser considerada se cruzada com evidências concretas. Não é possível se tomar um indicador, uma opinião e dela fazer uso dessa forma como está sendo feita, sem cruzar com nenhuma outra evidência. É um problema metodológico, certamente. A metodologia de cálculo do IDD não mede valor agregado, mas estima com base em valores esperados e quando não foi possível calcular o IDD o MEC utilizou a nota do Enade para o cálculo do CPC. Eu vou pedir a fala do Maurício, porque foi ele que descobriu esta preciosidade, para que eles relatem para você o que está escrito aqui.

Maurício Garcia – É uma questão simples. Por causa da metodologia do IDD, às vezes, é não possível calcular o IDD de todos os cursos, não se consegue criar aquele grupo para que o curso seja colocado naquele. Não se encontra um grupo de pares para poder ser colocado naquele grupo. Então, o curso fica sem IDD. Se vocês entrarem no *site* do MEC e baixarem o que é chamado de “CPC decomposto”, que você baixa toda aquela lista, você vai ver que tem vários cursos que não têm IDD. O IDD está em branco, mas tem CPC e você fala: “Bom, não tem IDD, mas como tem CPC? Como se chegou ao CPC? Que nota foi dada para o IDD na ausência?”. Então, quando você faz um cálculo inverso, é o Enade, e simplesmente, ele foi duplicado. Então, o Enade que valia 15, em alguns cursos, e não são poucos, trinta por cento da amostra, uma coisa bem grande, passa a valer quarenta e cinco, porque tem Enade. É uma coisa meio esquisita.

Letícia Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé – O IGC não deveria utilizar resultado da pós, que é outro problema de amostragem, considerando que a maioria absoluta das IES brasileiras não

oferecem pós-graduação *stricto sensu*. Outro aspecto levantado: fórmula que mistura variáveis de processo com variáveis de produto, com resultado, e, por fim, dentre essas questões de caráter técnico conceitual, a não responsabilização dos alunos com o Enade. Na minha opinião pessoal, esta é a maior aberração: você punir, fazer regulação em cima de indicador cujo o principal elemento, um dos que mais pesa, é uma prova em que o aluno não tem responsabilidade nenhuma, não tem obrigação nenhuma de fazer, faz se quiser, e se estiver disposto. Então, eram esses aspectos das questões metodológicas, conceituais e técnicas.

Maurício Garcia – Vamos agora para outra parte, que, como eu disse, é a primeira parte do documento, que foi dividido em três partes: conceituais, regulatórias e de políticas educacionais.

Nadja Valverde Viana – Bom dia a todos! Como muito discutido aqui, um dos maiores problemas está no descumprimento, da parte do MEC, das questões legais, o desapego mesmo com as questões, fazendo acontecer as coisas ao bel prazer, sem respeito à legislação, sem respeito aos marcos regulatórios. E foi muito claro nos dois artigos iniciais, o descumprimento da lei do processo administrativo. As exigências de prazos para nós, enquanto para eles não tem exigência de prazos. E esta questão não só do prazo, mas a transparência do processo, o procedimento das ações do Ministério da Educação, as reuniões fechadas e sem acesso e o pior é o impedimento da fala e presença de um representante legal da instituição. Realmente, correndo à revelia, independente de solicitação, porque algumas instituições chegam a solicitar a presença e esta é vetada. Uma coisa é você nem buscar, outra coisa é você solicitar a oportunidade da fala e ser negada a entrada na sala de reunião. Então, a arbitrariedade é muito maior, porque o desconhecimento até pela prática, o uso de entrarmos na sala para a reunião, pelo desconhecimento pode até acontecer, mas na hora que é solicitado é absolutamente inadmissível. A prática do Ministério da Educação: está utilizando para legislar portarias e notas técnicas, em desrespeito à Lei Maior. Então, há quebra da hierarquia das leis, demonstrando o desprezo com a observância aos dispositivos legais. A portaria do Enade [15.03.12] surpreendeu a todos. Primeiro, já havia a utilização da nota do Enem. Muito provavelmente o MEC não vai usá-la em substituição à nota do ingressante. A lei do Sinaes é clara: ingressantes e concluintes. Então, foi esquecido isso. Não há o cuidado da mudança na legislação. A legislação está equivocada, o que deve acontecer e o que precederia seria o quê? Alterar a legislação, demonstrando a não aplicabilidade da legislação àquela situação, e agora ampliando a base, considerando concluinte quem vai se formar até julho de 2013. Nos cursos de dois anos da área de gestão, olha que situação inusitada, os alunos não terão concluído o terceiro semestre, porque o Enade é em novembro, e não terão feito o quarto. Vinte e cinco por cento dos conteúdos curriculares, portanto, do desenvolvimento das competências previstas para o profissional não terão sido trabalhadas. Qual vai ser a base desta prova? Vai ser cobrado conteúdo que não foi trabalhado, porque não houve conclusão. Então, não há um estudo adequado. Há um açodamento de se fazer as mudanças sem o respaldo de um estudo técnico, efetivamente até para mostrar os caminhos possíveis para a solução. Então, é pior a emenda do que o soneto, com esta alteração da base para 2013 para a colação de grau. O modelo que a professora Márcia falou do Enade foi aprovado pela Conaes, eu me lembro,

porque eu estava na reunião de Porto Alegre, eu era presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação do Brasil e fomos firmar o protocolo dos conselhos com a Conaes, mas quando foi operada a Conaes não se manifestou. O CPC, por exemplo, foi implementado antes da observação da Conaes. Nós fomos surpreendidos – eu era presidente na época – com o CPC, então, exigimos que fosse encaminhado projeto para que nos manifestássemos a respeito e discutíssemos o CPC. O IGC, a Conaes se recusou realmente, isto está em ata, de aprovar o IGC como substituto da avaliação institucional. Houve uma discussão muito profunda com o ministro da educação e a Conaes, realmente, não reconheceu o IGC minimamente representativo daquilo que é o espírito do Sinaes, na base da avaliação institucional, as dez dimensões do Sinaes. Nós achávamos que, para a composição do IGC, apenas três dos dez componentes eram minimamente avaliados. Então, não poderíamos acatar, mas mesmo independentemente do pronunciamento da Conaes de não reconhecer, o uso do IGC se tornou uma realidade. Então, esse descompasso é verdadeiro, não há um respeito. Muitas vezes, não há competência de exercício dos órgãos que são responsabilizados pela coordenação e acompanhamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. O Ministério, mesmo legislando em causa própria, pois muita coisa se faz já com a previsão do que vai acontecer, não cumpre a própria legislação. Ficou muito claro com a portaria 40 contra medida cautelar, mas pior que a medida cautelar, o que está previsto na 40 é que a lei do Sinaes, art. 9º, 10 e 11, tem os procedimentos em caso de avaliação satisfatória. Então, nem a lei. A própria portaria... a lei e as ações do ministério realmente, porque os procedimentos são lá postos. O protocolo de compromisso foi concebido como uma possibilidade realmente de resgate das instituições, das mudanças com vistas à qualidade, porque o espírito da lei está em realmente se conseguir avançar na melhoria da qualidade. Sem essa possibilidade não cumpre o princípio fundamental do sistema como concebido. Um outro aspecto é que o Ministério está assumindo funções que não são suas, primordialmente. Inclusive, em relação ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e o CNE por sua vez também não está muitas vezes assumindo as suas responsabilidades. Às vezes quer usar um órgão ou outro como um suporte para, por exemplo, baixar diligência para o CTA se pronunciar a respeito de alguma coisa. O CNE começou a fazer isso. O CTA teve necessidade de dizer ao Conselho Nacional que não iria servir de suporte para o trabalho dele, porque era outra instância e eles teriam de assumir a responsabilidade, o ônus das próprias decisões e isso, internamente, essa coisa efetivamente acontece. Essa questão da quebra da autonomia universitária, tirando a autonomia da universidade antes de qualquer processo, porque a medida cautelar com a redução das vagas é uma coisa nítida, porque rompe com o princípio constitucional e é uma coisa extremamente danosa ao sistema, porque é uma insegurança. Eu acho que a pior coisa que tem é você viver num sistema de insegurança total. Outro aspecto ainda, agora a respeito do Enade, é que a lei do Sinaes estabelece que as provas são elaboradas com base nas diretrizes curriculares nacionais exatamente para você poder e orientar as instituições sobre como elas vão trabalhar, mas nós temos um vácuo nesta história, porque os cursos tecnológicos têm diretrizes curriculares gerais e não tem um curso tecnológico com diretrizes específicas. O catálogo nacional não pode substituir as diretrizes curriculares. Então, nós não temos uma matriz de referência para trabalhar. Este é um problema. Nos bacharelados *idem*. Nós não temos na área de tecnologia da informação. A depender do humor da comissão,

da constituição que área trabalhe, muda completamente a prova, sem nenhuma oportunidade para que as instituições atirem nos seus projetos pedagógicos, ou seja, nos seus processos de formação. Então, em 2009 a Conaes solicitou ao CNE que retornasse a elaboração de diretrizes curriculares e que inclusive visse as diretrizes que não definiam determinados acessos, as engenharias. As diretrizes das engenharias só têm quinze conteúdos curriculares. Cláusulas pétreas em qualquer processo pedagógico de engenharia, mas não tem um perfil profissional definido de competência para o engenheiro eletricista, engenheiro mecânico, nada, e muito menos a respeito das competências ou conteúdos a serem trabalhados. Essas provas têm sido feitas como? Com que base? Então, muitas vezes o insucesso da instituição é porque o projeto pedagógico dele tem características que não são atendidas por um grupo de sete a oito pessoas que define coisas, que determina a vida institucional. Então, nós precisamos ter atitudes muito firme quanto a isso e não aceitar que sejam feitas provas sem que sejam cumpridas as diretrizes curriculares, porque está na lei. É mais um flagrante descumprimento a nossa legislação. Agora vamos falar um pouquinho das questões mais políticas. Não existem políticas positivas. Só temos políticas para punição. Tem de ter mão e contramão. Nós não temos... não podemos dar margem às eventuais ações de indução e artifícios. É o que está acontecendo agora. Como nós só temos punição, as instituições estão se valendo de tudo para tentar não ter um conceito negativo e insuficiente. A pior coisa que pode acontecer com o nosso sistema educacional é exatamente se instalar uma situação desta natureza. Faço de conta que cumpro, quando na verdade eu não estou cumprindo. Eu estou informando coisas que muitas vezes não correspondem à realidade. E não há auditoria. A inspeção antigamente fazia auditoria, as Demecs, tem hora que eu tenho saudade das Demecs, eu acho extremamente burocrática, por que era, mas dá saudade das Demecs nos estados, porque Brasília fica muito longe deste país continental e de muitos de seus pontos. A consequência disso é exatamente essa preocupação com a perda do foco da qualidade pedagógica, de que o professor Sérgio falou. Nós estamos muitas vezes esquecendo desse processo educacional para trabalhar, para cumprir os indicadores e encontrar saídas para nos livrar da punição. Este é outro processo que é danoso à vida saudável de qualquer instituição. O Plano Nacional da Educação prevê a progressiva autonomia das instituições, baseada no processo avaliativo. Nós não avançamos nisso. Dizer que por causa do uso do CPC, que não é conselho de curso, do IGC para se autorizar, dispensando visita *in loco*, isso não é concessão e autonomia. Simplesmente, você deixa de cumprir uma etapa do processo. Nenhuma faculdade ou instituição que não seja centro universitário ou universidade teve ampliada a sua autonomia por melhor qualidade que tenha demonstrado nestes anos de vida e vigência do Sistema Nacional de Avaliação. Então, há um descumprimento do Plano Nacional de Educação, que já vinha propondo desde 2001 esse avanço na autonomia, exatamente porque o nosso sistema é gigante, com duas mil e trezentos e setenta e sete instituições, com trinta mil cursos, avaliar-se do modo que está sendo feito é impossível! Se fosse concedida autonomia nós diminuiríamos o número desta avaliação, porque já estava constatada a qualidade das instituições, porque é baseada e é fruto do processo avaliativo. Outra coisa interessante é que com essas medidas cautelares, o que está acontecendo? As instituições particulares estão tendo redução de vagas, ou seja, redução de despesa. Uma pública, quando tem resultado negativo, o que é que o MEC faz? Dá dinheiro para a melhoria dos processos. Então, o tratamento

entre as públicas e privadas é completamente diferenciado. Reduzem-se as possibilidades de recursos para melhoria da qualidade do ensino, sem nem avaliar o que a instituição vai fazer, enquanto as públicas, nós temos observado que, quando há, como aconteceu na Federal da Bahia, que foi aquele escândalo, como a centenária Universidade Federal da Bahia (UFBA) levava dois no curso de medicina. Vão correr atrás para tentar resgatar o Hospital das Clínicas, etc., porque isso foi uma coisa que chocou o Brasil como um todo. Do aspecto político, essa publicização do *ranking*, dos resultados, ou seja, do ranqueamento que tem sido feito, é uma coisa extremamente danosa nas instituições. Uma instituição que tem a sua imagem maculada, para resgatar isso é um processo de *marketing* absurdo. Construir é fácil, depois de destruído, reconstruir é muito difícil. A credibilidade das instituições está realmente abalada com esse tipo de ação que, infelizmente, o Ministério tem, em nome do princípio do Sistema Nacional de Avaliação, de que deveria dar-se conhecimento para a sociedade dos resultados da avaliação, se deturpou esse princípio totalmente, porque está se fazendo a partir do CPC e IGC que não têm nenhuma validade como processo avaliativo final. E quando a instituição tem um IGC um ou dois e sobe o processo de avaliação regular, normal, previsto em lei e que vai, por exemplo, para um três, isso não é publicado em lugar nenhum, fica escondidinho, quando depois de um, dois, três ou cinco meses sai a portaria no diário oficial. Não há igualdade de publicização. Se, pelo menos, o Ministério cuidasse de fazer um trabalho dessa natureza para mostrar à sociedade que o IGC não correspondeu à realidade daquela instituição ou do curso, nós estaríamos, pelo menos, com a palavra oficial do Ministério, porque é ela que está publicada a partir deste ranqueamento absurdo que tem sido feito.

Professor Maurício Garcia – Então, essa foi a leitura deste grupo dos problemas que foram apontados nas diversas apresentações. Nós ainda vamos fazer uma releitura do material e isso vai ser a base do documento, assim que esses pontos forem organizados, essas categorias. Então, nós vamos partir para uma segunda parte, que é a das propostas. Nesta parte, a questão principal é a seguinte: eu conversei bastante com o Dr. Gabriel, e este documento que vai ser produzido não pode ser para o Ministério ou para um público externo, por uma questão de legitimidade. Hoje não é uma assembleia. Isso é um seminário e existe uma necessidade da própria diretoria da ABMES ou do Fórum decidir o que vai fazer, qual a sua estratégia. Então, este documento é uma recomendação para a diretoria da ABMES e para o Fórum, que, esse sim, dentro da sua legitimidade, o conselho dos associados vai decidir o que fazer. Foram cinco seções, portanto cinco apresentações, com mais cinco ou mais debatedores, nós estamos falando de dez a quinze pessoas que trouxeram propostas nestes dias. Então, têm propostas de todos os tipos: tem proposta de criação de uma agência; proposta de alterar o peso do CPC; propostas de várias naturezas, então, é difícil nós organizarmos essas propostas sem uma definição conceitual da estratégia. Então, eu trouxe algo aqui para discutirmos um pouco sobre a questão conceitual da estratégia. E eu montei uma matriz estratégica para podermos tentar organizar as propostas e em cima dessa matriz. A ideia não é fazer isso agora, porque nós não vamos pegar todas as propostas e sair daqui com isso, mas simplesmente compartilhar com vocês o conceito sobre o qual pretendemos trabalhar. Então, a primeira dimensão é que tipo de proposta nós vamos construir? Vamos construir propostas de mudanças pontuais, ou pro-

fundas? Isso é importante, porque é uma definição estratégica. Por exemplo, uma coisa é pedir uma mudança no peso dos doutores do CPC; outra coisa é pedir para acabar com o CPC, o que é completamente diferente. Então, essa definição não é minha e nem do grupo aqui, mas é estratégica da diretoria da AMBES decidir como e o que se pretende fazer. Se for decidir para mudanças pontuais, nós vamos escolher do que foi apresentado aqui e, não, essas são mudanças pontuais; não, nós queremos fazer uma mudança mais profunda. Então, nós vamos separar em duas categorias: de mudanças pontuais e mudanças profundas; é, possivelmente, o fórum, a ABMES decide se vai para uma ou para outra, conforme a sua decisão estratégica. Eu vou fazer só alguns comentários sobre esses tipos de mudanças. A primeira definição é importante, porque é o seguinte; se comentou muito sobre a separação entre avaliação e regulação. Inclusive, diversos palestrantes comentaram isso que o próprio Sinaes atrapalhou um pouco isso, porque ele misturou uma coisa com a outra e isso prejudicou. Essa é uma frente que queremos entrar? Nós pretendemos fazer isso? Pretendemos propor que seja resgatado, seja feita uma separação nisso. Eu até pontuei aqui que na verdade a classificação não avaliação e regulação, porque para regular você precisa avaliar, então, seria avaliação com fins de acreditação; avaliação com fins de regulação; e avaliação com fins de supervisão; porque os processos são de acreditação, de avaliação e de supervisão. Isso está muito claro, tem índices positivos e todos eles precisam de avaliação. A questão é que hoje só temos um instrumento para todas elas. É o mesmo processo de avaliação para esses três momentos. Nós vamos decidir por separar isso, como foi comentado em uma das apresentações, que o modelo americano tem avaliações para fins regulatórios, que é o licenciamento a ser feito pelo estado. Nos Estados Unidos, por exemplo, *Harvard* tem uma licença do estado para operar. Esta avaliação é simplesmente de cumprimento legal. Atende-se ou não. Não é assim: atendo à lei em trinta ou quarenta por cento; ou você atende ou não. Então, *Harvard* tem isso. E a acreditação é um selo voluntário. Esta foi uma questão que foi comentada aqui: eu quero participar disso. A partir do momento que você quer participar disso, você aceita, se envolve. Você não está fazendo aquilo para cumprir rito. Você quer. Então, essa separação entre... Por exemplo, *Harvard* não é acreditada. Não precisa. *Stanford* não é acreditada. Então, isso é outra coisa importante, existem milhares de tipo de creditações: em bibliotecas, de professores, de curso de engenharia, de curso institucional como um todo; então existem diversos tipos de creditação e normalmente quem conduz a creditação são entidades independentes que não têm nenhuma vinculação com o governo. Isso é o modelo que é adotado no mundo todo. Nós queremos propor? Nós ouvimos uma coisa aqui que, para mim, eu fiquei preocupado com isso. A criação do IDD foi para mostrar para a sociedade e para as empresas quais são as instituições que têm um valor para que elas possam contratar melhor os seus profissionais. Será que as empresas precisam que o governo diga isso? Será que elas sozinhas não conseguem se virar? Precisa ter alguém no governo dizendo: “Contrata este, mas não contrata aquele”? Esta é uma questão ideológica. Nós vamos por este caminho, ou não? Tem de decidir se vai apontar no documento, porque depois tem de decidir. Se é aprimoramento do sistema atual é uma coisa. Se uma ruptura, mas propor um sistema diferente, é outra coisa diferente. Vou dar outro exemplo de ruptura: comentou-se aqui com relação às avaliações *in loco*, a avaliação institucional ficou muito pequena hoje. Hoje é um rito muito burocrático. Só para você ter lá o seu credenciamento, porque é muito difi-

cil dela não ser recredenciada, a prioridade continua sendo a avaliação de curso, apesar do Sinaes. Outra coisa: foi apontado aqui como afastamento do Sinaes. O que vamos defender? Que os processos de curso deverão ser avaliados *in loco*, por ocasião das visitas institucionais? Ou seja, são grandes visitas institucionais que ocorrem a cada cinco anos e naquele momento já fazem as avaliações de curso? Isso é um modelo. Nós queremos propor esse modelo, ou queremos simplesmente aprimorar o modelo? Manter as avaliações de curso uma a uma, por exemplo, se fosse feita a avaliação dos cursos no momento da avaliação institucional não haveria a necessidade do CPC, porque não precisava de se pensar porque dava para validar todos os cursos. Então, isso é uma questão também. Depende de nós sabermos o grau de ruptura que queremos, porque houve proposta de vários sentidos nisso aí. No caso da avaliação de curso, queremos um instrumento único para todos os cursos do Brasil? Independente da tipologia institucional: se ela é faculdade, universidade; ou não queremos? Queremos questões com doutores, com produções científicas, para que seja tratado de maneira diferente, conforme a tipologia institucional. Hoje, o instrumento não prevê isso daí. Então, é questão também para nós pontuarmos. Essa questão específica do instrumento pode ser tratada como um ajuste pontual, simplesmente, acrescentando um “não se aplica” em determinados itens. Isso poderia ser tratado dessa forma; ou poderíamos propor: não votamos e não queremos nem que se faça a avaliação de curso. Ela vai entrar junto com o contexto da avaliação institucional. Outro aspecto, a prova do Enade. Há questões metodológicas na prova. O que eu captei que há um consenso da maior parte de que é importante esse exame. Eu não vi ninguém falando para acabar com o exame. Não vi ninguém falando que não deve ter esse exame; pelo contrário, várias pessoas falaram que ele é uma conquista do Brasil, que até se destaca de outros países por ter o exame. Como ele é uma conquista eu não vi nenhuma propositura para acabar com o exame. Eu vi proposituras de que talvez uma metodologia, um jeito de organizar os testes. Agora, a grande questão do Enade, que foi colocado por todos, é com relação à responsabilização do aluno, eu acho que todos falaram sobre isso. O aluno não pode se envolver numa prova e não ser responsabilizado por isso. Então, isto é uma coisa que não é uma ruptura, é só uma questão de ter uma proposta simples como dizer que a nota deles saia no histórico. Isto é uma coisa simples de operacionalizar. A nota dele sai no histórico e isso já seria uma forma de responsabilizar o aluno. Agora, a polêmica forte mesmo é com relação ao CPC e IGC. Esse é o grande foco de polêmica. Então, há propostas de diversas naturezas e de mudança de peso; e o propósito é acabar com o CPC também, que isso é uma boa briga. Se vai ser feito isso ou não. Eu não vi aqui ninguém defendendo o CPC assim como política, porque o Ministério tem um indicador dele, que servir para ele para ter certos diagnósticos, todos são a favor aqui. Não tem um problema o Ministério ter seu indicador. O problema é como usá-lo. Na forma como ele tem sido usado, não vi em nenhuma apresentação defendendo a forma como ele tem sido usado. Tivemos palestrantes de diversos tipos de vinculação todos eles foram unânimes em dizer que a forma como está sendo usado o CPC hoje está equivocada. Então, é uma boa briga isso aí. Nós precisamos ver também se nós vamos propor a extinção. E o IGC é uma consequência do CPC. Então, a grande questão é mudar ou acabar. Isto com relação aos ajustes, que são mudanças profundas ou pontuais. Existe uma outra dimensão importante que é como vamos conduzir isso junto ao Ministério. Então, eu queria até comentar. Um colega nosso fez um

comentário interessante. Conversando com o Gustavo ele falou assim: “Gustavo, eu estive no Ministério e vi lá a sua proposta. O ministro botou sua proposta debaixo da mesa, porque ela era meio bamba, ele a colocou lá para equilibrar a mesa. E do outro lado colocou a do Celso que era um pouquinho maior e equilibrou a mesa”. Nós ontem também ouvimos a história do professor Edson que contou que o ministro jogou a proposta no lixo. Ele voltou para pegar a pasta e presenciou ele jogar a proposta no lixo. Ele até perguntou: o que o ministro falou? Vai ver que ele teve uma sacada assim na hora. Mas, então, qual é a chance da nossa proposta não ter um encaminhamento? É altíssima. Nós fazemos um documento bacana, todo regulamento e ou ser jogado no lixo; o se servir para apoiar a mesa, pelo menos alguma utilidade tem, porque no lixo não tem. A chance é muito alta de acontecer a mesma coisa. É altíssima. Saiu a portaria mencionando as entidades que vão indicar membros para o Conselho Nacional da Educação, e o meu setor foi ignorado. Quem fez um comentário interessante foi o professor Cardim, que falou assim: “Nós não temos refém para trocar”. Não adianta espernear, pular, dar pirueta, falar isso ou falar aquilo, porque e daí? O que acontece? Nós temos uma lista de coisas técnicas de pessoas de diversas vinculações, que apontavam erros diversos e profundos de natureza técnica, regulatória e política, mas e daí? Não vai adiantar nada. Então, essa é uma outra dimensão que não podemos esquecer nesta discussão. Eu até separei para contar alguns episódios que aconteceram comigo. Não é uma coisa que eu ouvi falar. Eu fui membro da Conaes em 2006, e eu fiquei de relatar a questão do Enade; e na época não existia CPC e nem nada. E na época se fazia o seguinte: soma-se a nota do concluinte com a nota do ingressante para produzir a nota final do exame. Eu não sei se vocês se lembram disso. E eu fiquei de relatar isso. Eu falei que não podia somar a nota do ingressante com a do concluinte. Se o ingressante entrar três e sair cinco, dá oito. Se ele entrar cinco e sair três, dá oito também. Então, ou subtraí ou divide, mas não pode somar. Então, não é uma questão política, mas uma questão matemática. Eu até falava que isto era uma imbecilidade matemática você somar ingressante com concluinte. Como membro da Conaes eu relatei esse processo em 2006 e não aconteceu nada. Eu me lembro que em outra reunião veio um outro assunto lá e eu nem lembro direito qual era o assunto; e me disseram que isso era uma coisa que o Ministro gostaria, é um desejo pessoal dele que acontecesse isso. Eu falei: “Pera aí. Se vamos fazer a coisa porque o Ministro quer, então fecha a comissão e ele faz o que quiser aqui”. O que aconteceu? Terminou o meu mandato e não foi renovado, ótimo! Colocaram outra pessoa lá e resolveu o problema. Pena que...

Letícia Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé – Na verdade ele não quis. Eu já estava lá. Ele não quis a renovação do contrato.

Maurício Garcia – O Rodrigo Capelato, pena que ele não está aí. Mas eu estava lá. Sentamos eu, o Rodrigo Capelato, o professor Abílio com o Luiz Cláudio Costa e Fernando Masoneto. Começaram no ano passado umas discussões e eles falaram o seguinte: o sistema não pode ser consolidado em conceitos preliminares, que são indicativos, sugestivos. Nós não somos contra eles. O que é preliminar não pode ser definitivo, porque na época a presidente queria aumentar o número de alunos no IFES, era muito importante, ela queria isso. Então, o secretário disse que precisava au-

mentar o número do Fies, o que precisamos fazer? Eu disse: “Olha, nós precisamos aumentar o Fies, mas estamos cortando bolsa de alunos do Fies porque têm um CPC ruim”. Mas é provisório, depois vai a uma comissão, se tirar um CPC bom, volta o Fies. Mas espera uns quatro a cinco meses, então, antes de cortar. O CPC está ruim, acende a luz amarela, vai à comissão, se realmente estiver ruim, aí corta. São quatro a cinco meses só. Qual a diferença que faz? Espera um pouquinho. Qual é a urgência, a calamidade nacional que vai acontecer? Qual é o risco de segurança nacional que você não pode esperar quatro meses? Se quiser fazer mais rápido, pode fazer. É só o ministério mandar mais rápido, porque a instituição é obrigada a protocolar o pedido de recredenciamento. Então, eu queria que nós combinássemos essa tese de que é preliminar, e não definitivo. E a instituição não pode ser punida por critério preliminar. Não! Perfeitamente. Está certo. Outra coisa, eu vi isso. Uma semana depois começaram a sair as medidas cautelares. Pelo amor de Deus! Eu fui educado de outro jeito. Isso para mim tem outro nome. Foram novos instrumentos de avaliação com processo democrático, republicano, vamos discutir os instrumentos de avaliação, criar as audiências públicas. O Inep convocou o setor para fazer audiências públicas e male, male aceitou o setor privado para participar. Porque nós não tivemos acesso à reformulação dos instrumentos de avaliação. O setor não teve assento, apesar de pleitear e pedir. Eu fui na audiência. Fui falar e claro que não falei bem, é óbvio. Eu disse que o instrumento não estava bom, porque é um instrumento só, porque o setor privado não foi... Eu lembro que eu comecei falando assim: “Eu gostaria de salientar que não compartilho com a forma que foi conduzida, pois o meu setor não foi ouvido e nós agora temos vinte minutos para dar uma opinião e não sabemos se isso vai ser atendido”. Eu me lembro que todo mundo estava elogiando, mas quando eu falei, eu precisava de sal grosso para jogar nas costas, porque só faltaram me matar. Então, você acaba sendo execrado numa situação dessas. Um tempo depois eu escrevi uma crônica que saiu no editorial do estado de São Paulo sobre o programa da avaliação. Eu me lembro que Luis Nassif publicou no *blog* dele esse meu comentário. E eu fui criticado, porque muitos diziam: “Não! Porque estas faculdades particulares só querem ganhar dinheiro. Não têm compromisso com qualidade”. Foi um *post* depois do outro. Tive um que disse assim: “Como é que o Luis Nassif deixa um sujeito falar uma coisa dessas? Mas também vejam só: ele é formado na USP e foi professor da USP e agora está no setor privado porque se vendeu, está querendo ganhar dinheiro.” Eu fui professor da USP mesmo, me formei lá. Outro disse: “Ele é veterinário com doutorado em patologia. É o gestor bovino e ruminante.” Como eu sou veterinário, eu acabei considerando um elogio isso, mas é um negócio que você acaba sendo humilhado. Esta é a questão. Existe uma dimensão que nós não podemos deixar de lado, que é como nós iremos conduzir esse assunto junto ao Ministério. Então, é assim: de diálogo ou de confrontação? Qual é a forma como abordaremos isso? Esta é uma decisão que a AMBES, o fórum, têm de tomar. Porque se nós cruzarmos, nós temos quatro quadrantes baseados nesses dois eixos. Então, isso aqui são mudanças pontuais através do diálogo. Nós estamos aqui; mudamos ali; fazemos reuniões com o Secretário, e olha os amiguinhos conversando aqui – um deles está... eu não sei quem é quem. Mas é isso o que nós temos feito nos últimos anos. Nós estamos tentando fazer mudanças pontuais através do diálogo. Uma foi jogada no lixo e a outra virou não sei o quê para segurar a mesa. Eu acho que se formos nesse caminho vai acontecer a mesma coisa. Mas é uma decisão estratégica. Se for

isso, este documento vai ter de ter determinadas proposituras que sejam vinculadas com esta característica. Agora, podemos optar por mudanças profundas através do diálogo. Também é um outro caminho. Então, nós queremos separar a avaliação da regulação; não queremos mais que o CPC seja usado; não queremos que o MEC divulgue publicamente os resultados; e por aí vai. Essa é uma mudança mais profunda através do diálogo. Esta é uma outra estratégia. O documento tem de ter outra cara, dependendo disso aí; ou pode ser confrontação e mudança pontuais e a confrontação é uma coisa que nunca pensamos, mais cedo ou mais tarde vai ser preciso fazer. Não tem jeito, temos de fazer. Por exemplo, hoje saiu uma portaria que tem problemas legais, nela diz o seguinte: “que todos vão ter de fazer a partir do segundo semestre – nos cursos tecnológicos.” Ele não é concluinte e a lei do Sinaes diz que precisa ser concluinte. Então, eles vão pegar ingressantes como concluintes, que é contra a lei. Então, o que nós deveríamos fazer se fosse essa estratégia hoje? Deveríamos entrar com mandado de segurança para derrubar a portaria. E a cada portaria que saísse – uma coisa que ferisse a lei, não é uma questão de interesse, mas de respeito à lei. Se ela está errada, modifique-a, mas não fique... Ontem, o Covac comentou um negócio interessante, porque eu lembro que quando nós estivemos em Santa Catarina, no evento da ABMES, eu até dei uma palestra e comentei que o rigor legal foi caindo. Eram leis do Congresso Nacional; lei do Sinaes; lei do Prouni; LDB; leis; depois passava para decretos presidenciais 5.773; decreto de EAD; foram decretos que o Presidente da República fazia e quando ele viu que não saía do Congresso, começou a fazer decreto, porque ele queria fazer a reforma universitária, porque ele viu que nem todo mundo era da universidade. Então, veio a reforma da educação superior, mas ela já nasceu com um ato falho. Então, o Ministro vai lá e resolve e viram que não precisa ter Presidente, fazem portaria ministerial. Então, mais recentemente, é só portaria, que o próprio Ministro faz. Depois vieram as notas técnicas, que não precisam de portaria. Agora, nós estamos na fase do rascunho da nota técnica, porque a nota técnica nem saiu e já tem ato de punição, de extinção. É uma bagunça! Só que nós aceitamos isso! Aceitamos que essas coisas sejam feitas. Então, quando nós vamos parar de aceitar isso? Quantas latas de lixo vão preencher as nossas propostas antes que mudemos a nossa postura? Esta que é a questão. Senão vai ser muito bacana. Nós vamos produzir um documento com muita alegria e se precisar outro, vamos produzir quantos forem necessários, mesmo que eles sejam jogados, não tem problema nenhum. Mas o documento vai ser jogado na lata de lixo, se não mudarmos nossa postura! Ou partimos para uma de um mata leão ali, que é fazer uma mudança profunda para uma confrontação. Este é um quadrante de estratégia e ele é a cara... A primeira parte do documento é o diagnóstico do que está errado e a segunda é do que fazer, que depende dessa decisão. Então, o que pretendemos produzir é um documento dizendo o seguinte: se for o quadrante de baixo – são as propostas; se for o outro – são essas; se for outro ainda – tudo bem. Não podemos entregar isso à ABMES, à diretoria do fórum. E a ABMES reúne a sua diretoria, na esfera de sua legitimidade e opta pela forma pela qual pretende conduzir essas discussões. Então, basicamente é isso que eu tinha para apresentar. Eu acho importante termos um diálogo sobre esta questão da estratégia e devolvo a palavra ao professor Gabriel.

Gabriel Mario Rodrigues – Logicamente, para sermos concisos nesta parte final, nós entendemos

bem o que você colocou e somos poucos ainda aqui para poder ver qual é o melhor caminho que precisamos tomar. Todo esse processo de discutir novamente avaliação, eu que tentei mais uma vez, porque o que aconteceu anteriormente? Discutimos pontualmente, nós fizemos publicações, mas nós não conseguimos ter um documento técnico bem forte, para tentar derrubar essas questões que todos consideram equivocadas. Então, o que fazer? No meu entender, é derrubar tudo. Agora, vamos ver o que a assembleia, quando nós a chamarmos, define. Em relação a este relatório, ele aí ser aperfeiçoado e nós vamos ter um documento básico que vai ser analisado para apontar os caminhos estratégicos que queremos para a produção de uma publicação em que fique tudo isso bem claro. O Raulino não está aqui, mas ele deu um roteiro, digamos, com os objetivos do documento, a visão. Ele deu um roteiro básico de como fazer de maneira bem clara o que nós queremos. Agora, o que é preciso é que alguém, neste momento, queira se manifestar sobre o que o Maurício falou, aduzindo mais algumas coisas para que possamos ter um caminho mais claro. Professor Edson.

Édson Franco – Antes de mais nada, eu queria cumprimentar o professor Gabriel, Cecília, e todo o grupo da AMBES por este seminário. É um dos melhores seminários que já se fez na AMBES. Eu saio dele com alegria porque aprendi demais. Vim sem nenhuma esperança, e parece que há alguma luz no fim do túnel, porque há alguns envolvidos que são contrários ao que está sendo feito. Então, parabéns professor Gabriel! Está é a primeira coisa. Em segundo lugar, parabéns ao grupo de relatoria final: Nádia, Leticia e Maurício. Eu sou uma pessoa admiradora desta trindade santíssima. Parece que o espírito santo está no meio mesmo, mas eu acho que há um dado de esperteza na matriz estratégica. O dado de esperteza é de não definir nada e dizer o seguinte: “Pode fazer isso; pode fazer aquilo; mas depende de vocês fazerem.” Esta é uma maneira muito brilhante, que só da cabeça desse grupo brilhante poderia surgir. Ou seja, não dizem o que é que tem de ser feito; dizem como pode ser feito: por diálogo, por confrontação, com mudanças profundas ou pontuais. A primeira parte apresentada pelas professoras Leticia e Nádia, são, indiscutivelmente, partes introdutórias do documento que há de ser feito, porque de maneira nenhuma ele elide com a ideia de mudança profunda ou pontual. São mudanças reais, necessidades reais; são conflitos de legislação e de políticas reais, portanto, não há que discutir. Não há que simplesmente fazer diálogo com isso. Há que dizer com todas as letras, embora não necessite fazer, necessariamente, a confrontação. Por outro lado, eu creio que o documento deve ser redigido de forma abrangente, que permita seu uso como subsídio para diálogo e confrontação. O uso dele para o diálogo é a parte introdutória para a confrontação. Mas está na hora de nós pensarmos um pouco mais na linha da confrontação, não necessariamente como a primeira linha, que deve ser a do diálogo, sempre, para encontrar a paz. Já que o Maurício citou a história da bolinha de papel. Eu queria dizer que relevo esse pessoal do MEC que faz bobagens. Mas eu relevo mesmo, porque eu já fiz muita bobagem. Quando eu fui do Ministério da Educação, fiz tanta bobagem que vocês não imaginam. Eu vou citar apenas uma para ficar como uma bolinha de papel. Existia uma norma de que a guarda de provas nas faculdades e universidades deveria ser feita por cinco anos. E essa é uma manifestação muito pertinente de um camarada brilhante chamado Armando Mendes. Com a faculdade, eu não me lembro mais qual é, pelo tempo, resolveu perguntar se era mesmo cinco para guardar. E casualmente esse documento

passou na minha mão. Eu fiquei assim: cinco anos é muito pouco, não, por favor, no mínimo vinte anos; e eu escrevi vinte anos. Fui ser reitor e tive de contratar uma casa para guardar provas. Eu estou querendo com isso dizer que eu não acredito muito que tenha tanta maldade nessa legislação. O que tem realmente é um açodamento para fazer alguma coisa. E nós podemos perdoar esse açodamento. Eu erre: vinte anos. Meu Deus! Tenha misericórdia! Então, eu acho que nessa linha o documento vai muito bem e eu quero mais uma vez aplaudir essa comissão e o professor Gabriel e, obviamente, a minha querida Cecília.

Elizário Rezende – Nós havíamos levantado a mão quase que simultaneamente, o professor Édson e a minha, mas, evidentemente, se o professor Gabriel indicasse a minha, eu cederia, com a maior alegria e satisfação, pelo respeito que eu tenho para com o professor Édson, porque quando nós falamos em segundo ou terceiro lugar, nós vamos começar a repetir, principalmente, uma pessoa brilhante como o professor Édson. Eu não tive a oportunidade de cumprimentar, até porque eu desconhecia sobre a equipe e o professor Gabriel, mas no intervalo eu tive de fazer uma comunicação e tive a oportunidade de cumprimentar a professora Cecília, dizendo exatamente o que o senhor havia dito: esse é o melhor seminário que a ABMES já promoveu, indiscutivelmente. É interessante que foi num crescendo o desenvolvimento dele. Parece que quem o preparou, principalmente, a nossa diretora, já sabia o que cada um ia falar desde o primeiro momento com todas aquelas colocações para chegar a esta parte final. Então, eu havia feito este cumprimento a ela e estendo-o ao senhor, professor Gabriel, e agora à equipe que fez essa síntese do trabalho. Só para fazer este registro, e, certamente, é importante e todos os demais gostariam de fazê-lo também. Em relação à colocação, e eu faço minhas as palavras do Maurício, professor Gabriel, não existe coluna do meio. Mas eu aproveito para colocar a posição – que era exatamente o que eu iria fazer também – que o mestre Edson acabou de fazer. Evidentemente, num primeiro momento nós temos que apresentar o documento, mostrando como foi demonstrado ao longo do seminário, todas as incongruências, todas as inconseqüências, todos os erros e todas as distorções que nós temos aqui. Não precisaríamos repetir, porque anteriormente ficávamos na choradeira, porque todos nós temos N casos para contar das aberrações que passamos no MEC e, certamente, vamos continuar passando se não tomarmos uma medida efetiva e eficaz. Certamente, não começaríamos pela confrontação, como disse o professor Edson, apresentado, inicialmente, e mais: o que eu gostaria de completar: nós temos, além da AMBES, diversas outras instituições, associações, que representam, às vezes, setores, enfim, instituições de ensino superior, sejam laicas ou religiosas; enfim, de toda ordem; sejam apenas faculdades; apenas – é a maneira de dizer; sejam os centros universitários ou universidades: Anup, Anaceu, Abrafi; e por aí afora, todas representativas e trabalham também em defesa do ensino superior. Certamente, eu imagino e todos nós que estamos aqui e ao final este trabalho sendo apresentado, nenhuma instituição vai se opor a que isso seja feito. Por outro lado, quem já teve a oportunidade de dirigir estas instituições sabe o que significa custo, às vezes, para acionar. Nós temos advogados brilhantes como o Doutor Gustavo e o Doutor Covac, e, certamente, ao colocar isso nas mãos deles, a partir do que foi levantando, eles conseguirão entrar com medidas judiciais efetivas para se encontrar uma solução. Eu tive a oportunidade de defender a minha tese de mestrado em relação à avaliação do

ensino superior do Brasil, e uma das coisas que é óbvio que todos temos de escrever é que o Sinaes é muito bem feito. Não há nada de errado com o Sinaes, é claro que à medida que o tempo passa a avaliação, todos nós que trabalhamos em educação sabemos, a avaliação não é uma constante. Ela não para. O que imediatamente, e aí por interesses políticos ou outros, não vamos entrar nesse mérito. Ele foi completamente distorcido pela invenção dos IGCs e CPCs, e por aí afora. É isto que nós temos. As coisas criadas e aquela repetição – o Maurício agora nos informou mais uma: o rascunho da nota técnica. Tudo isso ao arrepio da lei. Isso é ilegal. O que fizemos até agora foi literalmente nada, a não ser chorarmos. Nesta sala, ou nas salas das outras instituições e associações que representam o ensino superior no Brasil. Só isso. A única coisa que fazemos é chorar, reclamar. Por que o diálogo, claro que temos de começar por ele, ontem, por exemplo, depois de muito tempo, eu consegui marcar uma audiência com o presidente do INEP. Muitos de vocês o conhecem, ele é uma pessoa extremamente educada, o Luiz Cláudio, ele trabalhou na SESU, etc. Eu não sei em relação ao INEP, mas levávamos os assuntos lá para ele o qual nos ouvia com toda delicadeza, educação e elegância e nada fazia. Certamente, não fazia porque não poderia fazê-lo, não estava na área de competência dele poder fazer, poder alterar e eu imagino que sim, por tudo que ele ouvia. Então, efetivamente, o que precisamos fazer é isso: é tomar providências efetivas. Mais uma vez parabéns a todos! Começando pelo nosso presidente, pela nossa diretora, e terminando com o brilhantismo da equipe que preparou esse material. Obrigado!

Gabriel Mario Rodrigues – Mais alguém?

Roberta Muriel – Bom dia! Eu queria agradecer a oportunidade estar aqui com vocês e também eu penso que é unânime a opinião de que o seminário foi muito bom! Foi muito positivo. Meu nome é Roberta Muriel, sou de Belo Horizonte. O que eu queria dizer é o seguinte: preocupa-me muito o que foi falado pela professora sobre a questão da imagem das instituições, então, como contribuição, eu penso que seja qual for a estratégia que seria utilizada, seria importante envolver a imprensa com essas ações, porque eu digo que nós estamos brigando com um pedaço de pau na mão, enquanto o Ministério da Educação vai com a escopeta, porque esses índices vão para o Jornal Nacional, para o Fantástico, e isso tem consequências muito graves para as instituições. Então, de alguma forma, seria positivo no momento em que a ABMES entregasse um documento, que seja ele para o Ministro ou para quem quer que seja, que existisse o envolvimento de alguma forma, não sei como, da imprensa com relação a isso. Tanto no sentido de esclarecer a imprensa com relação a essa fragilidade desses indicadores, porque, como disseram aqui, a imprensa repete o que Ministério da Educação diz. O MEC diz que existe avaliação da infraestrutura, e na verdade não existe. A imprensa repete. o Ministério disse que existe avaliação da proposta pedagógica, e na verdade nós sabemos que não é assim, mas a imprensa não sabe que não é assim. Então, de alguma forma, um evento de esclarecimento para a imprensa, ou na entrega de algum documento ter alguma nota, porque isso seria uma estratégia de pressão para que nós tivéssemos algum retorno e esse documento não ser jogado no lixo. Obrigada.

Júlio César da Silva – Eu não deixo de repetir os elogios ao Gabriel, à Cecília, mas de toda forma

eu quero parabenizar a comissão que fez essa finalização e contribuir dizendo que vejo que há alguns tópicos que, necessariamente, deveriam ser imediatos; outros que necessariamente carecem de um alongamento de discussão. A comissão poderia, talvez, já separar esses tópicos no momento da apresentação ao plenário como sugestão. Então, a metodologia da apresentação já poderia oferecer essa separação para ser examinada pelo plenário. Segundo, é evidente que concordo com o que o Edson e todos os que me antecederam, estrategicamente, indiscutivelmente, o primeiro passo ao meu ver dever ser do oferecimento ao MEC de uma oportunidade. Até porque, estratégica e juridicamente, nós estamos dando uma chance de que fossem corrigidos alguns pontos, quer sejam os que carecem de uma correção imediata, quer sejam os que carecem de uma correção a longo prazo. Mas, já pensando na linha do confronto, eu acho que, necessariamente, ele vai ocorrer. Eu falaria ao presidente que seria – é uma sugestão – de bom tom chamarmos um seminário tentando reunir todas essas instituições que foram faladas aqui: o Clube, Anacel, enfim. Eu acho que essas questões são tão relevantes que a apresentação desse trabalho que vai ser elaborado por essa comissão poderia ser feito em duas etapas: uma para os associados da ABMES, para que se decidisse e dessem respaldo jurídico a isso; outra para aprofundar esse debate e trazer outras associações, o que sustentaria o momento do confronto. E penso que esse documento que vai ser elaborado, ele por si só, já será um instrumento de apoio jurídico para as instituições ligadas à ABMES.

Cid Gesteira – Cid Gesteira, para quem não me conhece. Primeiramente, eu queria agradecer ao professor Gabriel a oportunidade de estar aqui. Parabenizar a professora Cecília e toda a direção da AMBES pela organização do evento, portanto, reitero aqui as palavras dos que me antecederam elogiando o seminário e queria fazer uma pequena colocação a título de contribuição. Eu acho que nós temos um farto material de contextualização daquilo que vem acontecendo na educação superior, no processo de regulação e supervisão e avaliação. Talvez, a título de contribuição no contexto do trabalho que vai ser apresentado para o Ministério da Educação, precisássemos colocar uma visão do lado oposto, ou seja, se colocando do lado do Ministério. Que modelo conceitual nós, que estamos do lado da educação superior privada, depois de passar por todas essas etapas que nós vimos aqui que foram fartamente relatadas por todas as falas, que modelo conceitual nós gostaríamos de ver implantados no Ministério da Educação para que a educação superior pudesse ser melhor qualificada, sem passar por todos os percalços que nós já vimos até aqui? Talvez, isso fosse parte do documento que devesse ser encaminhado com subsídio para esse trabalho. Obrigado.

Elizabeth Guedes – Eu também quero parabenizar a todos. Dizer que foi um evento excelente! O nosso triunvirato de redação. Eu faço minhas as palavra de todos, mas, principalmente, do professor Gesteira. Eu acho que é importante nós oferecermos ao MEC também uma alternativa, ou talvez, retomar o espírito do que foi perdido, como a professora Márcia nos explicou. Eu gostaria de sugerir, na verdade a minha contribuição é esta; eu gostaria de solicitar que se substituísse a palavra *confrontação* por *medida judicial*. Não se confronta o Estado. Se nós estamos hoje nessa situação é – meu pai sempre me diz: “Quando um não quer, dois não brigam”. Então, o MEC tem responsa-

bilidades, mas nós também temos. Na nossa pulverização, na tibieza, como nós somos subalternos, às vezes, porque falamos muito grosso aqui, mas abriu a porta, passa uma autoridade e sai todo mundo com um cartãozinho atrás para tomar um cafezinho. Então, assim, confrontar o Estado é impossível. Nós não podemos confrontar o MEC. Eu acho que nós precisamos oferecer ao MEC alternativas de aperfeiçoamento e de retomada, ou, então, medidas judiciais. Entrar na justiça não é confrontar. O juiz existe, justamente, para arbitrar que parte tem razão. Então, eu acho a palavra *confrontação* muito forte. Eu acho que ela não expressa de fato o que nós pretendemos no momento em que nós iremos à justiça com advogados clamar pelos direitos, mas não necessariamente confrontar o Estado. Porque eu acho que isso é suicídio.

Gabriel Mario Rodrigues – É só uma questão de semântica. Mais alguém? Vamos ver se eu consigo fazer uma síntese e também falar para vocês, evidentemente, nessa luta associativa, nós estamos há quarenta anos e são décadas e décadas. De todos os ministros da educação que eu, particularmente, convivi, e o Edson sabe disso, os anteriores eu acho que nós fazíamos uma visita por ano, ou semestral, talvez, e era de dez a quinze minutos. Aquele que deu mais atenção ao setor foi o Fernando Haddad. Só que também ele pode ter sido aquele que mais nos usou. Ele falava e ouvia, mas fazia justamente o que ele pretendia. Então, nós neste tempo todo, no ano passado, nós, em um trabalho de três anos, utilizamos a estratégia de ter apoio político. Foi criada uma bancada em defesa das instituições educacionais, mas no fim, o que aconteceu com a bancada? A maioria dos Deputados era do governo e no fim pouco ou nada fizeram. Porque, talvez, nesse momento se tivéssemos um político forte que abraçasse a nossa causa, pudesse chegar na mesa do Ministro e fazê-lo ouvir, no mínimo duas horas o que temos para falar. Agora, comunicação foi a moça que falou, Roberta. Roberta, comunicação, nesse tempo todo nós também sabemos que precisamos dela. Mas só para você saber, para este evento, cerca de vinte jornalistas foram chamados individualmente para o evento; quatro confirmaram e nenhum compareceu. Parece-me não ser um tema de interesse, infelizmente. Então, eu sei que isso é natural. Está claro que nós precisamos, acima de tudo, e essa estratégia que o Edson colocou de nós alimentarmos os dois caminhos. Se fizermos o livro bem planejado é só virar uma folha e dependendo de como você quiser ele vai para tirar a palavra *confrontação* e colocar *arbitramento*, se o Maurício permitir, então, é a coisa mais fácil. Eu sei que nós vamos precisar usar todo o esforço de comunicação, mas o mais importante: estratégico, para nós conseguirmos, na pior das hipóteses que a câmara, a comissão de educação, o Ministério, a comissão do Senado, tenha algum respeito por este documento que vai ser utilizado. E o outro é comunicação. Eu estou acabando de assinar um documento que nós vamos entrar hoje para o Ministro falando sobre a portaria de ontem. Eu começo muito bem, mas o final, eu fiz um rascunho e pedi até para acertar, eu vou dizer o seguinte, falamos dos equívocos da portaria, mas no final é o seguinte: “senhor Ministro, nós de forma alguma endossamos a estratégia que alguma instituições possam estar fazendo para melhorar os seus números, mas o que acontece é que o MEC criou um sistema aonde os números são um arranjo matemático que ele fez para avaliar o nosso sistema. Então é comum a associação, as entidades se arranjam também para poderem, já que o problema é número e não qualidade, encontrar o seu caminho de terem melhores números”. Eu vou ter uma

oportunidade, na semana que vem, a convite de uma outra organização, é outra coisa, por exemplo: estou sendo convidado pela Lídia, é do João Dória, uma instituição de São Paulo, que congrega os empresários paulistas. O objetivo da Lídia é de organizar seminários e conferências para empresários. Eu estou sendo convidado como participante, eu vou ver se eu tenho oportunidade de falar pessoalmente com ele e colocar de maneira bem forte a necessidade de nós rompermos, acertarmos, porque o que nós queremos, no final de tudo, é conviver com mais harmonia para que possamos, ao menos, ter sossego. Então, aqueles que participaram do seminário, podem ficar tranquilos que nós vamos usar da melhor estratégia para que o resultado possa ter boa repercussão. Agradeço ao trabalho da Cecília e da equipe da ABMES para que pudéssemos ter um evento da qualidade como este. Agradeço a todos vocês participantes que no final deram o epílogo de ouro para fazer com que tudo o que nós discutimos ficasse bem claro. Então, a todos, muito obrigado!



ESTUDOS 40

BLOCO 7

**DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS PARA A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL –
RELATÓRIO FINAL**

**Maurício Garcia
Nadja Valverde Viana
Letícia Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé**



ESTUDOS 40

RELATÓRIO FINAL: DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS PARA A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL¹

**MAURÍCIO GARCIA²
NADJA VALVERDE VIANA³
LETÍCIA SOARES DE VASCONCELOS
SAMPAIO SUÑÉ⁴**

Introdução

O iminente colapso

O sistema de avaliação da educação superior no Brasil está se aproximando do colapso. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) realiza cerca de 5 mil visitas de avaliação *in loco* por ano, o que dá algo ao redor de 100 visitas por semana. A logística para suportar uma operação desse porte, em âmbito nacional, a cada dia assume proporções mais ciclópicas. Apenas para ilustrar, são mais de 400 trechos de passagens aéreas por semana, a serem agendados, orçados, emitidos e contabilizados pelo Inep.

Todavia, para um sistema com quase 30 mil cursos e 3 mil instituições, sem contar com novos processos de autorização de cursos e de credenciamento de instituições, 5 mil visitas são insuficientes. Isso causa o abarrotamento do sistema de avaliação e crescente acúmulo de processos. Há cursos com pedido de reconhecimento aguardando há anos as visitas das comissões. Se for considerada a necessidade de o Brasil duplicar o número de alunos na educação superior para atingir melhores taxas de escolaridade, o cenário se torna ainda mais preocupante.

1 Documento publicado no *ABMES Cadernos* 24. Brasília: ABMES Editora. 2012.

2 Vice-presidente de Planejamento e Ensino da Devry Brasil. mgarcia@devraybrasil.com.br

3 Presidente da Associação Bahiana de Mantenedores de Ensino Superior (Abames). nviana@devraybrasil.com.br

4 Reitora Adjunta do Centro Universitário Geraldo de Biase. letisune@uol.com.br

Na raiz desse cenário está uma sucessão de problemas, seja na esfera técnica, seja na esfera legal, decorrentes do desafio da implantação de um sistema de avaliação em um país com dimensões continentais como o Brasil.

Estas são as conclusões do seminário promovido pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) nos dias 15 e 16 de março de 2012, em Brasília/DF. Este documento tem por objetivo detalhar tais conclusões, bem como apresentar propostas e alternativas com vistas à viabilização do processo de avaliação da educação superior no Brasil.

O seminário realizado em Brasília

Intitulado “Erros e Acertos da Avaliação Educacional no Brasil”, o seminário foi realizado somente para convidados. Ou seja, não foi um evento aberto, já que o objetivo era trazer à discussão pessoas de notório conhecimento na matéria. Participaram do seminário cerca de 60 pessoas e as discussões foram travadas em torno de temas apresentados e debatidos pelos seguintes palestrantes:

Olhares sobre os sistemas de avaliação no mundo em geral e sobre o modelo brasileiro em particular

- *Robert Verhein* – Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)
- *Roberto Leal Lobo e Silva Filho* – Diretor do Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia e ex-Reitor da Universidade de São Paulo

Avaliação do ensino superior e limites da atuação do Poder Público

- *Gustavo Fagundes* – Consultor jurídico do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (Ilape) e da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)
- *José Roberto Covac* – Sócio da Covac Sociedade de Advogados e consultor jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp)

Júlio César da Silva – Presidente do Centro de Implementação de Projetos Inovadores em Educação (Cimpro) e Conselheiro da Fundação de Apoio ao Cefet/RJ (Funcfet/RJ)

Análise crítica do modelo brasileiro de avaliação tendo como referência os princípios do Sinaes e o uso da avaliação para a regulação

- *José Carlos Rothen* – Professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
- *Celso da Costa Frauches* – Diretor do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (Ilape) e consultor da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)

Desconstrução das fórmulas do IGC e do CPC e demonstração da inconsistência dos índices no processo de avaliação

- *Rodrigo Capelato* – Diretor Executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp)
- *Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão* – Consultor da Unesco e ex-estatístico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)

Sérgio Fiuza de Mello Mendes – Vice-Reitor do Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa)

É possível avaliar a aprendizagem com o “modelo Enade”?

- *Leandro Russovski Tessler* – Coordenador de Relações Internacionais da Universidade de Campinas (Unicamp)
- *Márcia Regina F. de Brito* – Professora Titular da Universidade de Campinas (Unicamp) e ex-membro da Comissão de Elaboração do Enade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)

Como pode ser visto, a organização do evento buscou mesclar especialistas de diferentes vinculações, bem como trouxe pessoas que efetivamente participaram da implantação do sistema atual de avaliação da educação superior, em diferentes momentos.

Este documento foi construído a partir das apresentações e textos elaborados por essas pessoas.

O afastamento conceitual do Sinaes

As novidades que não foram seguidas

Quando a Lei nº 10.861 foi promulgada, em 14 de abril de 2004, as novidades por ela trazidas foram celebradas por muitos. Dizia-se à época que o sistema anterior, baseado no “Provão” (Exame Nacional de Cursos, ENC), era inadequado, pois induzia à formação de *rankings* e à avaliação parcial das IES, com base apenas no resultado de um exame.

Ainda que houvesse certa incongruência nesse argumento, já que as visitas *in loco* e os formulários eletrônicos do Inep já faziam parte do sistema de avaliação, o novo sistema (Sinaes) trazia algumas novidades importantes com relação ao anterior:

- I. Respeito à diversidade das diferentes organizações acadêmicas;
- II. Múltiplos olhares sobre o processo de avaliação;
- III. Autoavaliação institucional e de cursos;
- IV. Ênfase na avaliação institucional e não na de cursos;
- V. Avaliação como subsídio para políticas públicas;
- VI. Análise do valor agregado a partir do desempenho do ingressante;
- VII. Inclusão de questões de formação geral na prova do aluno.

Todavia, tais conceitos foram sendo gradativamente abandonados, havendo o retorno quase total ao modelo anterior, duramente criticado, conforme será descrito a seguir.

I. Respeito à diversidade das diferentes organizações acadêmicas

Quando foi sancionada, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação previa:

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

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; [...]

Já a Lei do Sinaes (10.861/2004) afirma:

Art.1º [...]

§1º. O Sinaes tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior [...] por meio [...] do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

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

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

Art.3º.[...]

§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 [...].

Apesar do que está claramente estabelecido nos dispositivos legais acima, as instituições são todas avaliadas da mesma forma, utilizando os mesmos critérios de qualidade, sejam elas faculdades, centros universitários ou universidades. Não há um único dispositivo que permita a diferenciação no processo de avaliação, considerando a organização acadêmica da instituição. Quando o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) foram criados, não foi prevista essa diferenciação. Os instrumentos de avaliação *in loco* elaborados pelo Inep, a partir das diretrizes da Conaes, também incorrem no mesmo erro. Todos são avaliados com a mesma régua, independente de sua missão e de seu papel no sistema nacional de educação superior.

A política de uma única métrica não está em sintonia com as duas questões básicas no planejamento e no desenvolvimento de qualquer processo avaliativo:

- (a) estabelecer os patamares de qualidade válidos para o sistema sob avaliação;
- (b) utilizar uma metodologia de avaliação que possibilite identificar adequadamente a existência da mencionada qualidade.

Assim, considerar que os patamares de qualidade são os mesmos, em contextos tão diversos, é, minimamente, encarar a avaliação como um processo punitivo em lugar de construtivo e indicativo de políticas públicas para a melhoria e o desenvolvimento da educação no País.

II. Múltiplos olhares sobre o processo de avaliação

Uma das grandes críticas que existia ao modelo anterior de avaliação era a centralidade dos *rankings*. Dizia-se que o *ranking* do Provão era uma simplificação equivocada de um processo que seria muito mais complexo e, portanto, deveria ser feito sob várias óticas. Em outras palavras, uma instituição não poderia simplesmente ser a média de seus cursos, sem considerar a articulação de suas políticas e estratégias institucionais.

A criação do IGC, em setembro de 2008, todavia, jogou por terra esse conceito. O índice passou a ser a média ponderada dos cursos e os *rankings* voltaram a aparecer na imprensa, alardeando uma pretensa qualidade dos cursos em função de um indicador de composição questionável. Os demais componentes do Sinaes, como a autoavaliação e as avaliações *in loco* jamais foram divulgados pelo MEC junto à imprensa. Além disso, as avaliações de curso, após serem realizadas, jamais substituíram o CPC, como estava previsto. Vale ressaltar, ainda, que o referido índice nunca foi aprovado pela Conaes.

III. Autoavaliação institucional e de cursos

A autoavaliação é um processo que foi concebido para que o corpo social da instituição fosse capaz de, por si próprio, identificar suas forças e fraquezas. Quando implementado de forma sincera e genuína, por meio de um projeto consoante com a base teórica e metodológica da avaliação, seria um passo importante no planejamento do crescimento sustentável da instituição. Todavia, ao desprezar o papel central da autoavaliação nos processos de avaliação externa e vincular essa autoanálise à abordagem punitiva dos processos regulatórios, o MEC provocou/estimulou o natural recolhimento dessa iniciativa por parte das instituições.

O temor de uma retaliação regulatória fez com que inúmeras instituições transformassem aquilo que seria fértil momento de autoconhecimento num procedimento superficial e burocrático – um procedimento que, muitas vezes, serviu apenas para ocultar os verdadeiros pontos fracos da instituição.

Além disso, a própria avaliação *in loco* acabou por relegar a segundo plano o processo de autoavaliação. Presos a um formulário e impedidos de emitir qualquer opinião, os avaliadores transformaram o que seria um rico processo de diálogo a partir da autoavaliação numa simples “inspeção de conformidade” em relação a padrões regulatórios.

Em boa parte dos países, a visita *in loco* da equipe responsável pela avaliação externa é o momento da homologação do processo autoavaliativo, ou seja, da constatação da capacidade das instituições olharem para si mesmas e utilizarem os resultados desse processo para propor diretrizes e planos

de melhoria contínua das práticas institucionais. Dentro desse pressuposto, o mais importante em uma avaliação é identificar a capacidade de a instituição se autoanalisar para corrigir seus rumos, ou seja, a capacidade de planejar e se desenvolver utilizando os subsídios fornecidos pelos resultados da autoavaliação. Lamentavelmente, houve um afastamento dessa concepção nos instrumentos de avaliação e nas orientações que são passadas aos avaliadores.

Assim, a avaliação externa deixou de ser formativa e passou a ser regulatória, enquanto que a autoavaliação – feita por instituições temerosas de punições – tornou-se superficial num primeiro momento e, posteriormente, simplesmente passou a ser ignorada pelo próprio MEC.

IV. Ênfase na avaliação institucional e não na avaliação de cursos

A avaliação institucional foi originalmente concebida para ser momento privilegiado, em que a instituição seria revisitada como um todo, inclusive seus cursos. Desse modo, a própria avaliação de cursos deveria ocorrer durante o processo de avaliação institucional. Em avaliação, a soma das partes (cursos) não é igual ao todo (instituição) e a diferença reside justamente no contexto institucional, responsável pelo grau de inserção do curso na instituição. Esse contexto deve assegurar a consistência da estrutura organizacional e administrativa de modo a possibilitar um funcionamento afinado da instituição com seus cursos. Sem essa avaliação contextualizada na instituição perde-se a visão, extremamente importante, do desdobramento das diretrizes e políticas institucionais no âmbito dos cursos.

Se as avaliações estivessem sendo feitas dessa forma, não haveria a necessidade de serem visitados os cursos de forma individual, algo inviável num cenário de quase 30 mil cursos de graduação oferecidos no Brasil – número que irá crescer, se se quiser atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação. Tampouco teria havido a necessidade de ser criado um arranjo matemático como o CPC, o qual, além de eliminar um rico momento de interlocução, acabou tendo seu uso original distorcido para ações punitivas.

V. Avaliação como subsídio para políticas públicas

A Lei do Sinaes trouxe a proposta maior de avaliar para melhorar. O próprio art. 6º, que instituiu a Conaes, estabelece como uma das suas atribuições:

Art. 6º.[...]

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

Fica claro, assim, o caráter formativo e construtivo da Lei do Sinaes, cuja essência seria utilizar os resultados para projetar planos, programas, projetos e ações de melhoria contínua da educação no País. Todavia, a avaliação se afastou muito do seu uso como fonte de subsídios para a proposição de políticas de alavancagem da educação superior, ficando seus resultados restritos ao âmbito das instituições avaliadas. A prática avaliativa realizada vem revelando o uso dos resultados unicamente para a regulação e a supervisão. Embora necessárias, essas não podem ser as únicas ações. Urge que a riqueza das informações decorrentes da enorme quantidade de avaliações realizadas seja analisada e sistematizada para subsidiar a proposição de políticas e planos de fortalecimento, inovação e melhoria da educação superior, em atenção aos distintos cenários geopolíticos e sociais que caracterizam a diversidade do Brasil.

VI. Análise do valor agregado a partir do desempenho do ingressante

A ideia de incluir características do ingressante no processo de avaliação da educação superior fazia todo sentido. Afinal, não se pode comparar o desempenho de alunos que participaram de um rigoroso processo seletivo com aqueles de instituições onde não ocorre esse filtro. Por exemplo, instituições que possuem vestibulares com disputas de 20 candidatos por vaga recebem os 5% melhores alunos e deixam de fora os restantes 95%. Essa é uma elite do alunado que certamente terá um desempenho melhor, mas não necessariamente por mérito da instituição.

Todavia, à semelhança dos demais itens aqui apresentados, essa ideia original se perdeu. Logo de saída, a nota do Enade foi concebida como o resultado da soma da nota do ingressante com a nota do concluinte, o que obviamente era um equívoco matemático. Afinal, se uma instituição tem ingressantes com nota 5 e concluintes nota 3, a soma será 8, a mesma nota de uma instituição com ingressantes que tiram 3 e concluintes que obtêm 5. Embora as notas finais sejam iguais, obviamente, são instituições completamente distintas, visto que uma piorou o desempenho de seus alunos e a outra o melhorou. Se as notas fossem 4 para ingressantes e 4 para concluintes, a soma também seria 8, mas, nesse caso, teríamos uma instituição que não conseguiu agregar qualquer melhoria ao desempenho de seus alunos.

Posteriormente, o conceito do Enade acabou por desconsiderar a nota do ingressante, sendo expresso apenas pelo desempenho do concluinte. O equívoco voltou com o CPC, ou seja, notas de ingressantes e de concluintes voltaram a ser somadas⁶. Ora, se a ideia é medir o desenvolvimento do alunado, o certo seria subtrair ou dividir, jamais somar. A soma beneficia as instituições que recebem melhores alunos, não aquelas que conseguem um efeito transformador.

⁶ A partir de 2011, o MEC anunciou que ingressantes não fariam mais a prova e que a nota do ENEM seria usada como parâmetro para o ingressante. Não está claro, porém, como será feito esse cálculo e o que será feito no caso de alunos que não realizaram ENEM, por não ser um exame obrigatório para os concluintes do ensino médio

O IDD como medida de valor agregado

Uma tentativa de contornar o problema foi a criação do Índice de Diferença de Desempenho (IDD). O índice basicamente compara a nota média dos concluintes de uma determinada instituição (valor observado) com a nota média dos concluintes de um conjunto de instituições “semelhantes” (valor esperado). A fórmula considera como “semelhantes” as instituições que se aproximam em determinados parâmetros, tais como o desempenho dos ingressantes e a escolaridade dos pais².

Da forma como foi concebido, porém, o IDD não é uma forma de se medir o valor agregado. Ao contrário do que pensa a maioria das pessoas, ele não compara a nota do concluinte com a nota do ingressante. É somente um outro tipo de *ranking* da nota do concluinte.

Além disso, nos casos em que não é possível calcular o IDD (devido a questões de amostragem), o MEC adotou o critério de substituí-lo pela nota do Enade dos concluintes. Em 2010, por exemplo, cerca de 15% dos cursos avaliados não tinham IDD, o qual foi substituído pelo Enade no cálculo do CPC.

Com tudo isso, o IDD possui alto grau de correlação estatística com a nota do Enade do concluinte. Não é à toa que nenhuma instituição que teve Enade igual a 5 apresentou IDD igual a 1. Na outra ponta, nenhuma instituição que teve Enade igual 1 apresentou IDD igual a 5. Conclui-se, assim, que o IDD não traz nenhuma informação nova, apenas repete o observado na nota do Enade, ou seja, é somente outra métrica de um mesmo fenômeno.

VII. Inclusão de questões de formação geral na prova do aluno

A Lei do Sinaes introduziu o seguinte conceito:

Art. 5º [...]

§ 1º O Enade aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares [...] e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão (grifo nosso), ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

Com isso, surgiu a prova de “Formação Geral”. Todavia, esse conceito permitiu diferentes tipos de interpretação do que seria a “realidade brasileira e mundial”. Se não existem diretrizes curriculares

² Vale destacar que o cálculo do IDD não pode ser repetido por analistas independentes, pois alguns parâmetros não estão disponíveis para consulta pública, como é o caso da escolaridade dos pais.

para orientar a prova específica de todos os cursos, que dirá o tema “Formação Geral”, desprovido de uma matriz de referência. Essa subjetividade deu margem ao afastamento de sua concepção original, holística, dando espaço à manipulação política, com questões como:

Quando o presidente Luís Inácio Lula da Silva afirmou que a crise financeira mundial era um tsunami no exterior, mas no Brasil, seria uma “marolinha”, vários veículos da mídia criticaram a fala presidencial. Agora é a imprensa internacional que lembra e confirma a previsão de Lula. Considerando a realidade atual da economia, no exterior e no Brasil, é CORRETO afirmar que houve, por parte dos críticos:

- A) Atitude preconceituosa*
- B) Irresponsabilidade
- C) Livre exercício da crítica
- D) Manipulação política da mídia
- E) Prejulgamento

Além desse exemplo, questões ditas de Formação Geral passaram a induzir a equívocos no entendimento do processo de avaliação institucional, como ilustra esse enunciado dessa questão do Enade de 2009:

O Ministério da Educação (MEC) criou o Índice Geral de Cursos – IGC, que é o resultado das notas atribuídas a cada instituição de Ensino Superior pelo MEC, considerando-se a qualidade dos cursos de graduação de cada uma delas. O IGC tem como função orientar o público sobre a qualidade do ensino oferecido em cada instituição (grifo nosso).

Ora, o IGC não pode orientar o público sobre a qualidade do ensino oferecido em cada instituição. Ele não foi concebido com esse fim e esse seria o papel do Sinaes, não do IGC.

Inconsistências técnicas do CPC e do IGC

Não haveria grandes problemas técnicos se o CPC e o IGC fossem utilizados com o propósito para o qual foram originalmente concebidos, qual seja, ser um critério de triagem, para reduzir a quantidade de visitas *in loco* pelo Inep. Todavia, quando o CPC e o IGC assumem outro papel, praticamente substituindo o processo de avaliação previsto na Lei do Sinaes, as suas inconsistências técnicas tornam-se evidentes:

(* Resposta correta)

1. É um equívoco incluir a nota do ingressante como parâmetro da qualidade da instituição, já que essa não é uma variável dependente. Por exemplo, mesmo que uma determinada instituição de uma pequena cidade do interior receba os melhores alunos da cidade, esses não serão melhores que a elite de egressos do ensino médio de uma grande capital. Não há nada que essa instituição possa fazer em seu projeto pedagógico, em seu corpo docente ou em suas instalações para mudar essa realidade.
2. Na contagem da porcentagem de mestres, os docentes que são doutores são contabilizados também como mestres, partindo-se da premissa que fizeram o mestrado antes do doutorado, o que nem sempre é verdade. Assim, há um duplo equívoco nessa conduta: nem todo doutor é mestre e doutores entram na composição do CPC duas vezes (na porcentagem de mestres e na de doutores).
3. Considerar a opinião do aluno sobre planos de ensino como sinônimo da qualidade do projeto e das políticas pedagógicas da instituição é uma simplificação grosseira. O mesmo vale para a infraestrutura: não é correto considerar somente a opinião do aluno em relação aos equipamentos dos laboratórios como resumo de todos os investimentos feitos pelas instituições em suas instalações.
4. A maioria das instituições do Brasil não possui programas de mestrado e doutorado. Incluir, assim, as notas das avaliações da CAPES no cálculo do IGC induz a uma distorção de amostragem, já que apenas algumas instituições passam por esse tipo de avaliação.
5. O IGC considera os resultados dos últimos 3 anos. Assim, mesmo que uma instituição tenha realizado substanciais melhorias no último ano, seu índice continuará a carregar notas anteriores, por pelo menos 2 anos.
6. Ainda pelo motivo apresentado no item anterior, instituições focadas numa determinada área do saber não têm a possibilidade de alterar anualmente seu IGC, já que seus cursos passam por avaliação ao mesmo tempo, a cada 3 anos.
7. Nos casos em que uma instituição tenha apenas um curso, o IGC se confunde com o CPC.
8. Cursos novos, ainda sem concluintes, não são computados no IGC. Assim, IES com vários cursos, mas com apenas um deles sendo avaliado, terão um índice que não expressa necessariamente sua condição. Esse, inclusive, foi um dos motivos que levou o MEC a renomear o IGC para Índice Geral de Cursos Avaliados, (IGCA) quando da republicação da Portaria Normativa 40/2007, em dezembro de 2010 (Art. 11-A).

9. O CPC e o ICG não são indicadores absolutos, são relativos. Ou seja, os resultados passam por um tratamento estatístico de forma que a maior nota corresponde a 5 e a menor a 1. As demais são proporcionalmente distribuídas entre esses dois extremos. Assim, a nota 5 atribuída a um curso não significa que seja boa, ou acima de um determinado patamar. Significa apenas que foi a maior na amostragem total. Da mesma forma, a nota 1 atribuída não significa que seja ruim, ou abaixo de um determinado patamar. Significa apenas que foi a menor de um grupo. Em outras palavras, os resultados não são nem bons, nem ruins. São apenas melhores ou piores.
10. Outro ponto relacionado com a normalização estatística por que passam os dados que compõem o CPC e o IGC é o fato de cursos distintos terem comportamentos distintos. Por exemplo, em cursos de Engenharia, a porcentagem média de docentes em tempo parcial/integral é significativamente maior do que ocorre em cursos de Gastronomia. Não há, entretanto, justificativa em termos de regulação de ser exigido mais dos cursos de Engenharia do que dos de Gastronomia.

O que se conclui é que o principal problema com relação os índices CPC e IGC está no uso que deles tem sido feito. Enquanto ficaram para uso interno do Inep, para fins de triagem e de análise de tendências, não havia nada que desaconselhasse seu uso. Todavia, a partir do momento que passaram a ser usados para fins regulatórios, suas características se transformaram em inconsistências técnicas para tal fim.

A origem das inconsistências

Parte dessas inconsistências decorre da lógica pensada quando da concepção do CPC, qual seja, escolher apenas variáveis que tenham historicamente demonstrado correlação significativa com uma determinada variável dependente. Na realidade, essa lógica é um sofisma estatístico.

É óbvio, por exemplo, que a porcentagem de doutores possui alta correlação com o desempenho dos concluintes. Mas isso não permite concluir que há uma relação de causa e efeito. Tal conclusão só poderia ser tirada se todas as demais variáveis envolvidas fossem as mesmas. Na pesquisa científica, é preciso que o grupo controle e o grupo experimental sejam exatamente iguais, exceto pela variável que está sendo objeto de estudo. Isso não ocorre no exemplo em questão. Se por um lado é fato que universidades possuem mais doutores, por outro lado é notório que recebem melhores alunos, por causa de seu vestibular mais disputado, quando comparadas com instituições não universitárias, de forma geral. Também há a questão do turno: alunos que estudam de dia e não trabalham (maioria dos originários das universidades públicas) certamente têm mais condições de

desempenhar com mais eficiência na prova do Enade, quando confrontados com alunos que trabalham de dia e estudam à noite (maioria dos originários do setor privado). Os grupos, assim, não são comparáveis.

Seria o mesmo que dizer que carros com ar condicionado são mais velozes. De fato, se for comparada a média das velocidades de carros com ar condicionado com a daqueles sem ar, possivelmente a primeira será estatisticamente maior. Então, por essa lógica, bastaria instalar ar condicionado em todos os carros que eles passariam a ser mais velozes. Todavia, sabe-se que carros com ar normalmente são mais caros e possuem motores mais potentes. Essa é a razão de sua maior velocidade, não o ar condicionado. O entendimento desse ponto é o que diferencia uma abordagem científica holística de uma análise estatística descontextualizada.

Além do mais, se fosse realmente correto adotar, como critério para a escolha das variáveis que compõem a fórmula do CPC, a correlação que possuem com uma determinada variável dependente, bastaria então usar a própria variável dependente. Ou seja, não haveria a necessidade de usar outras variáveis que vão apenas repetir o mesmo comportamento da variável dependente.

As consequências

Na busca de uma solução para enfrentar a dimensão do sistema nacional de avaliação, em vez de simplificá-lo, o MEC preferiu criar uma alternativa matemática, colocando de lado o Sinaes. A alternativa matemática, por sua vez, assumiu tal grau de complexidade que se tornou tema de cursos, palestras e conferências, bem como espaço de trabalho para consultorias especializadas, posto que a maioria das instituições, simplesmente, não consegue mergulhar no seu oceano de fórmulas.

A ausência de políticas positivas para a melhoria da qualidade acadêmica e o foco exclusivo nas punições criou nas instituições toda uma sorte de posturas defensivas. Ganharam as manchetes dos jornais notícias veiculando a possibilidade de algumas instituições estarem a caminhar por trilhas escusas, maquiando os resultados por meio de práticas questionáveis.

Obviamente, esse não é o caminho a ser seguido, mas a consequência mais grave não é essa, que, se ocorre, é pontual.

O problema maior é que muitas instituições passaram a se dedicar a complexas ginásticas matemáticas visando, dentro da regularidade, melhorar suas notas nesses conceitos, muito mais do que se debruçar em suas políticas pedagógicas e processos educacionais.

Aspectos legais

A gradativa perda do rigor formal

Ao longo dos anos, tem sido observada uma decrescente preocupação com o formalismo legal por parte do MEC. O que antes seguia o procedimento formal sob o aspecto legal, gradativamente foi perdendo esse cuidado.

Até o ano de 2004, as políticas educacionais importantes eram pauta do Congresso Nacional e tomavam corpo na forma de leis. Assim foi com a Lei nº 9.394, de 1996 (LDB), a Lei nº 10.861, de 2004 (Sinaes) e a Lei nº 10.891 (ProUni). Todavia, a partir de 2004, praticamente, não houve mais temas importantes ligados à avaliação da educação superior tratados na forma de lei.

Nota-se que, depois de 2004, as matérias deixaram de ir ao Congresso Nacional e passaram a ser publicadas diretamente pela Presidência da República por meio de decretos. Em 2005, foram dois decretos importantes: 5.622 (que regulamenta a educação a distância) e o 5.626 (que torna obrigatória a oferta de Libras). Em 2006, foi o 5.773, importante marco nos processos de avaliação e regulação.

Os decretos, por sua vez, também perderam importância. Os assuntos deixaram de ser enviados ao Gabinete da Presidência e passaram a ser despachados no âmbito do próprio MEC. Desde 2006, praticamente não houve mais decretos presidenciais sobre o assunto. Surgiu a geração das portarias. Veio a Portaria nº 147, em 2007 (criação do NDE em cursos de Medicina e Direito), a Portaria nº 40, em 2007 (e-MEC, avaliação, regulação, etc.) e a Portaria nº 12, em 2008 (criando o IGC), entre outras.

A partir de 2009, ainda, mesmo as portarias deixaram de ser publicadas. Começaram a aparecer as chamadas “notas técnicas” com o poder de instrumentos normativos. Em outubro de 2009, por exemplo, o Inep publicou uma nota técnica que definia as consequências do CPC na renovação dos reconhecimentos de cursos. Mais grave ainda foi o fato de essas notas técnicas serem publicadas no *site* do Inep sem a preocupação com o rigor formal – muitas delas saíram sem data e sem timbre (vide critérios para cálculo do Enade, CPC e IGC).

A ilegalidade do CPC e do IGC

Um dos exemplos mais gritantes da falta de preocupação formal é o caso do CPC e do IGC. Quando a Portaria nº 40 foi publicada, em 12/12/2007, dizia o artigo 35:

Art.35. Superada a fase de análise documental, o Processo no Inep se iniciará com a atribuição de conceito preliminar (grifo nosso), gerado a partir de informações lançadas por instituições ou cursos no Censo da Educação Superior, nos resultados do Exame Nacional de Estudantes (Enade) e nos cadastros próprios do Inep.

§1º. Caso o conceito preliminar seja satisfatório, nos casos de renovação de reconhecimento, a partir dos parâmetros estabelecidos pela Conaes, poderá ser dispensada a realização da avaliação *in loco*.

É um equívoco, assim, dizer que o CPC foi criado pela Portaria nº 40. É importante notar que a expressão aparece de forma genérica, em letras minúsculas. Desse modo, o conceito preliminar a que o dispositivo acima se refere deveria ser algo interno no próprio Inep, para dispensar a visita *in loco* em alguns casos, aliviando a carga de trabalho do Instituto. O próprio cálculo do CPC era desconhecido de todos, sua metodologia só veio a público quase um ano depois, em agosto de 2008, mediante uma nota técnica do Inep.

Ainda que seja polêmico afirmar que a Portaria nº 40/2007 tenha tido a intenção de criar o CPC, o artigo 35 foi referenciado em agosto de 2008, na Portaria Normativa nº 4, que regulamentou a aplicação do CPC na dispensa das visitas *in loco*. Um mês depois, em setembro de 2008, a Portaria Normativa nº 12 criou formalmente o IGC (detalhe: os resultados do IGC de 2007 foram divulgados antes do instrumento legal que o criou, em 2008).

A “gota d’água” que demonstra a falta de preocupação formal com o aspecto legal ocorreu em dezembro de 2010, com a Portaria nº 23, que reformulou a Portaria nº 40 e revogou o seu art. 35, exatamente aquele que, polêmico ou não, criou o CPC. Ou seja, hoje, se o fio da meada for puxado, não será encontrada base legal que sustente a existência do CPC e, por consequência, do IGC.

De qualquer forma, ainda que não tivesse havido esse deslizamento por parte do MEC e uma portaria tivesse formalmente criado o CPC, isso caracterizaria um conflito, pois uma portaria não pode ser contrária ou ter preponderância sobre uma lei, no caso a Lei do Sinaes, a qual determina:

Art.2º[...]

Parágrafo Único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior [...].

Ou seja, claro está que os processos regulatórios devem ser baseados no processo de avaliação do Sinaes, não no CPC.

Há também a questão do princípio da proporcionalidade, ou seja, uma instituição não pode ser avaliada por apenas alguns de seus cursos. Com base nos fundamentos acima, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região já decidiu:

[...] A aferição do Índice Geral dos Cursos (IGC) de uma Instituição de Ensino Superior e a consequente divulgação desta avaliação, todavia, efetivadas com base no CPC (Conceito Preliminar de Curso) atribuído a um único curso avaliado da referida Instituição de Ensino Superior, desatenderam os princípios constitucionais da proporcionalidade e da igualdade, além de ter contrariado o disposto no inciso III do artigo 2º da Lei 10.861, de 14.04.2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. [...] Presentes os pressupostos da antecipação de tutela, é de deferir-se a execução imediata das cominações relativas à obrigação de fazer. APELAÇÃO CÍVEL 476156 - PE (2008.83.00.016727-6). Justiça Federal no Distrito Federal (processo de n.º 62307-92.2009.4.01.3400).

A referida decisão não foi isolada, ganhando força em vários outros estados no sentido de que o MEC publicasse portaria excluindo os IGCs de várias IES. Tornou-se comum encontrar nas listas do CPC divulgadas pelo MEC a expressão *sub judice* em algumas instituições.

Até mesmo sob o aspecto publicitário, julgou o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) como indevida a forma com que o MEC vem divulgando o CPC e IGC:

[...] do ponto de vista publicitário e em tema relacionado aos princípios éticos defendidos pelo Conar, o anunciante (MEC) divulgou índice de IES com base na avaliação obtida em parte de seus cursos, mas não na totalidade de seus cursos e isso não fica evidente na divulgação do IGC apregoada na referida peça publicitária.

Medidas cautelares

A partir de 2011, o MEC passou a aplicar sanções às instituições com notas 1 ou 2 no CPC. Inicialmente houve suspensão do financiamento estudantil (FIES) para os cursos com CPC 1 ou 2, os quais só poderiam recuperar o financiamento caso obtivessem um conceito, mínimo, 3 nas subsequentes visitas *in loco* das comissões. Posteriormente, o MEC determinou a redução de vagas em cursos com CPC 1 ou 2, tanto em faculdades, quanto em instituições universitárias (universidades e centros universitários).

Sob o argumento de que tais procedimentos estariam sendo adotados à guisa de “medidas cautelares”, diante de suposto risco iminente, as sanções foram aplicadas sem a instauração de processo administrativo e o direito ao contraditório.

A Lei 9.784/1999 prevê que:

[...] em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Todavia, vale destacar que o CPC é calculado com base em uma prova realizada usualmente quase 2 anos antes da sua divulgação. Assim, como pode ser “iminente” um risco que está sendo estimado a partir de um dado tão defasado?

Além do mais, a medida somente pode ser aplicada quando não houver norma processual específica, não se admitindo sua utilização para alterar ou ampliar as hipóteses já previstas para o caso dos processos regulatórios e de supervisão. Mas há farta previsão nas normas legais quanto aos procedimentos em caso do não cumprimento das premissas de qualidade. Diz a Lei do Sinaes (10.861):

Art.10 [...]

§3º. As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório (grifo nosso).

Além disso, a figura da medida cautelar está prevista nos dispositivos legais, mas somente após a instauração de protocolo de compromisso, como no §2º, art.63 do Decreto nº 5.773/2006:

Art. 63. [...]

§2.º Na vigência de protocolo de compromisso (grifo nosso), poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, §3º, motivadamente, desde que, no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos.

Também no §4º, art.36 da Portaria Normativa 40/2007:

Art.36 [...]

§4º. Na vigência de protocolo de compromisso (grifo nosso) poderá ser suspensa, cautelarmente, a admissão de novos alunos, dependendo da gravidade das deficiências, nos termos do art.61,§2º, do Decreto nº 5.773,de 2006, a fim de evitar prejuízo aos alunos.

No caso das instituições universitárias (universidades e centros universitários) a medida cautelar confronta ainda o princípio de que um órgão da Administração (no caso, a Seres) não pode decidir sobre matérias que são da competência de colegiados maiores (no caso, o CNE). Diz a Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que evidencia as atribuições do CNE :

Art.9º[...]

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

[...]

e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto.

As punições aplicadas pelo MEC com base no CPC e IGC têm sido amplamente noticiadas pela imprensa, o que tem causado danos irreparáveis à imagem das instituições afetadas. Como na esfera administrativa não há mais diálogo sobre essa matéria, passaram as instituições a recorrer ao judiciário, dando origem a consistente jurisprudência que condena a prática adotada pelo MEC:

[...] A medida cautelar administrativa que, com fulcro no artigo 45 da Lei 9.784/99, impôs a redução das vagas é ilegal (grifo nosso), pois considerou, isoladamente, resultado do Conceito Preliminar de Curso - CPC, divulgado no final de 2010, com base no Enade de 2009, que é indicador estatístico simplificado e está defasado, não servindo como parâmetro para caracterizar o “risco de dano iminente”, invocado pela autoridade administrativa para dispensar a prévia oitiva da parte interessada. A visita in loco é imprescindível e obrigatória (grifo nosso) para a avaliação dos cursos de graduação, nos termos do artigo 4º, § 1º, da Lei 10.861/04 - Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes [...]. Ante o exposto, presentes os requisitos legais, concedo a antecipação dos efeitos da tutela recursal para o fim de restabelecer as vagas originalmente autorizadas à agravante [...]. (TRF da 3ª Região, Agravo de Instrumento nº 0021525-33.2011.4.03.0000/SP, Relator Juiz Federal Convocado Cláudio Santos, Diário Eletrônico TRF 3ª Região, 04.08.2011, pág. 159).

Outro caso:

De fato, o art.40 da Portaria nº40 do Ministério da Educação é claro ao estabelecer que na vigência de protocolo de compromisso poderá ser suspensa, cautelarmente, a admissão de novos alunos, dependendo da gravidade das deficiências, nos termos do no art. 61, §

2º, do decreto nº 5.773, de 2006, a fim de evitar prejuízo aos alunos. Assim, a suspensão cautelar determinada pelo Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação não obedeceu ao procedimento expressamente previsto (grifo nosso) na portaria mencionada. [...] Ante o exposto, defiro a antecipação dos efeitos da tutela [...]. Processo nº 2369-83.2011.01.3502, despacho exarado pela Justiça Federal em Anápolis, no Estado de Goiás.

Mais um caso recente:

Ressalte-se que, somente após a avaliação *in loco*, com emissão de CC ou CI insatisfatório, é que deverá ser celebrado o protocolo de compromisso e somente neste momento é que poderá a administração adotar medida cautelar no intuito de suspender a admissão de novos alunos, com o intuito de evitar prejuízos a eles.[...] Porém, a medida imposta no caso concreto tem aparência de penalidade, sendo, portanto, um ato ilegal (grifo nosso), na medida em que deixa de observar os procedimentos legais e regulamentares que o preveem, devendo, pois, ser rechaçado pelo Judiciário. Diante do exposto, concedo a segurança para, confirmando a liminar, anular o despacho nº 105, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior-Seres. Processo nº 37758-47.2011.4.01.3400, 6ª Vara Federal do Distrito Federal.

E para concluir, outro exemplo:

[...] As medidas “cautelares” em questão não estão estribadas (grifo nosso) nas normas de regência (Decreto n. 5.773/2006, Lei n. 10.681/2004 e Portaria n. 40/2007). [...] No caso, ao que consta, o aludido protocolo (de compromisso) nem sequer chegou a ser firmado. [...] Nos termos em que declinada, a motivação não é apta a justificar a medida adotada – que, na verdade, não é tipicamente cautelar (grifo nosso) [...]. Defiro, pois, o pedido de antecipação da tutela recursal para suspender, em relação à impetrante, “os efeitos do despacho exarado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), publicado no Diário Oficial da União (DOU). Processo n.º 0068203-63.2011.4.01.0000/DF, Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Descumprimento da Lei do Processo Administrativo

A necessidade de proteger os cidadãos do agigantamento do Poder Executivo, de assegurar a correta condução das atividades da Administração Pública e de salvaguardar seus direitos e garantias constitucionais foram os fundamentos que deram origem à Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999).

Todavia, dolosamente ou não, o Ministério da Educação demonstra frequentemente o descumprimento dos preceitos dessa Lei. Assim, as instituições de ensino são obrigadas, durante a tramitação de seus processos de avaliação e regulação, a se submeter ao que determina a Administração Pública, ao arrepio da lei, numa relação de forças desiguais.

Não resta dúvida, porém, de que os processos de avaliação e regulação devem tramitar à luz da Lei do Processo Administrativo, conforme previsto no Decreto 5.773/2006:

Art.10 [...]

§9º Todos os processos administrativos previstos neste Decreto observarão o disposto na Lei nº 9.784 (grifo nosso), de 29 de janeiro de 1999.

Todavia, na prática, não é o que ocorre. Um dos mais graves problemas é o reiterado descumprimento dos prazos previstos na Lei do Processo Administrativo:

Art.24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias (grifo nosso), salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Art.49. Concluída a instrução do processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias (grifo nosso) para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

O próprio MEC procurou desvincular os processos de avaliação e regulação à Lei do Processo Administrativo, mas teve provimento negado pelo judiciário:

A Administração Pública direta e indireta deve obediência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, art. 37, dentre os quais o da eficiência. A prática de atos processuais administrativos e respectiva decisão encontram limites nas disposições da Lei 9.784/99 (grifo nosso), sendo de cinco dias o prazo para a prática de atos e de trinta dias para a decisão. Aqueles prazos poderão ser prorrogados até o dobro, desde que justificadamente. Ultrapassado, sem justificativa plausível, o prazo para a decisão, deve ser concedida a ordem, eis que fere a razoabilidade permanecer o administrado sem resposta à postulação por tempo indeterminado. Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à remessa oficial, nos termos do relatório, votos e notas

taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (TRF da 4ª Região, Reexame Necessário Cível nº 2009.72.00.009635-9/SC, 4ª Turma, Rel. Des. Federal Margaretha Inge Barth Tessler, v.u., 10.02.2010, DE – JF4ª Região, pág. 371).

Entretanto, tais prazos continuam sendo descumpridos. A autorização de um curso dificilmente ocorre em menos de 1 ano. O credenciamento de uma nova instituição ou para a oferta de educação a distância em um instituição já credenciada raramente sai antes de 2 anos. Há casos de processos que se arrastam por 3, 4 até 5 anos.

Outro ponto a ser destacado é o julgamento de processos em sessões fechadas, sem direito ao acompanhamento por representantes legais. Isso ocorre em órgãos como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Tal conduta, infundada e ilegal, colide frontalmente com os princípios fundamentais norteadores da atuação da Administração Pública e se configura em flagrante violação do princípio do processo legal, ensejando por parte das instituições a via judicial, com o acolhimento de sua demanda:

A Constituição Federal, no art.5, XV, assegura aos litigantes em processo judicial

ou administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos inerentes. Por sua vez, de há muito, vem-se reconhecendo o contraditório como um dos princípios basilares do Direito Administrativo, decorrência direta do princípio da legalidade. Tal reconhecimento foi ratificado com a edição da Lei nº 9.784/99 (grifo nosso), que expressamente o incluiu dentre os princípios da Administração Pública. A impetrante não teve acesso ao processo administrativo que resultou no parecer opinando pelo seu desc credenciamento. A vista posterior do relatório ali emitido não convalida a eiva pela ausência de contraditório, remanescendo, de fato, a lesão alegada. Segurança concedida. (STJ, 1ª Seção, Mandado de Segurança nº8.150-DF (2002/0005270-9), Rel. Min. Francisco Falcão, DJU Seção 1,29.11.2004, p. 217).

Outro caso que reforça a jurisprudência:

A Lei 9.784 (grifo nosso), que estabelece as regras do processo administrativo no âmbito federal, determina os requisitos das intimações, dentre eles a antecedência mínima de 3 (três) dias, em relação ao ato (art. 26, § 2º), exigindo-se, pois, não apenas a comunicação do ato ao interessado, mas também, que lhe seja conferido prazo razoável para o exercício de seu direito de defesa. Realizada a intimação a destempo e ausentes os interessados ao ato, aplica-se a cominação do § 5º do artigo 26 da Lei 9.784/99, que prevê a nulidade da intimação realizada sem observância aos preceitos da mencionada lei. Apelação provida. Sentença Reformada. (TRF da 1ª Região, 6ª Turma, Apelação em Mandado de

Segurança nº 2004.42.00.000786-2/RR, Rel. Des. Federal Souza Prudente, DJU, Seção 2, 06.06.2005, p. 56).

Vale salientar também que o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), aprovado pela Lei nº 8.906/94, assegura ao advogado fazer o uso da palavra em qualquer sessão, judicial ou administrativa, na qual esteja sendo apreciado processo no qual atue. Tal determinação levou o Judiciário ao seguinte entendimento:

[...] Por todo o exposto, concedo parcialmente a segurança para assegurar o direito dos advogados de usar da palavra, pela ordem, nas sessões de julgamento de recurso perante o Conselho Nacional de Educação, nos exatos termos do art. 70, inciso X, da Lei nº 8.906/94. Mandado de Segurança nº 0044194-22.2011.4.01.3400, pela MM 4ª Vara Federal de Brasília/DF.

Outras condutas que confrontam os princípios do processo administrativo podem ser citadas, tal como a recusa dos setores do protocolo em receber petições e documentos por parte das instituições, alegando que toda tramitação dos assuntos de avaliação e regulação deve ser feita de forma eletrônica através do e-MEC. Entretanto, tal recusa não se sustenta, posto que o e-MEC não está preparado para receber todos os tipos de petições, tal como o aditamento de PDI, o aumento de vagas, a unificação de cursos numa mesma mantida e a criação de novo local de oferta de curso já autorizado.

Propostas

A avaliação para fins regulatórios

Em primeiro lugar, é preciso aprender com a experiência internacional, que separa nitidamente os processos de avaliação para fins regulatórios daqueles para fins de certificação da qualidade.

Conceitualmente, a avaliação para fins regulatórios é um processo obrigatório a todas as instituições e consiste na verificação da adequação às normas. É, dessa forma, uma verificação de conformidade legal, produzindo um resultado do tipo “atende” ou “não atende”. Não cabe, assim, uma nota gradual de 1 a 5. Quando o assunto é a lei, não faz sentido a atribuição de notas. Nos Estados Unidos, por exemplo, esse processo é denominado de “licensure” e é atribuição de cada estado; toda instituição precisa obter seu “licensing” para poder oferecer cursos no estado.

Como se trata de um processo de conformidade, o instrumento de avaliação deveria ser algo bem mais simples, baseado apenas nos dispositivos legais existentes. Os avaliadores, assim, apenas verificariam se a instituição ou curso atende aos requisitos legais. Com isso, instituições com diferentes tipos de organização (faculdades, centros universitários e universidades) seriam avaliadas por diferentes tipos de instrumentos, inclusive para os cursos, já que a lei difere as exigências conforme a tipologia.

A implantação de tal proposta possibilitaria abandonar a situação dúbia que hoje ocorre, na qual os instrumentos de avaliação são desenhados em conformidade com o que se exige de um processo desta natureza, mas, na prática, a aplicação desses instrumentos segue sistemáticas de atuação com características mais próximas de um processo de inspeção que de avaliação. Não é de se estranhar tal tendência em um sistema que utiliza a avaliação com fins de regulação e de supervisão.

Quanto à necessidade de visitas *in loco*, diante da dimensão do País, seria necessário inicialmente um novo mapeamento dos processos de regulação, os quais deveriam ser divididos em três categorias:

1. *Início*

- Credenciamento de novas instituições
- Transformação para centro universitário
- Transformação para universidade
- Credenciamento para a oferta de Educação a Distância (EAD)
- Autorização de curso
- Reconhecimento de curso

2. *Alteração*

- Aumento no número de vagas autorizadas
- Oferta de um mesmo curso em mais de um local
- Mudança de endereço do local de oferta
- Inclusão de novo polo de EAD para curso já autorizado
- Transferência de mantença
- Unificação de mantidas
- Unificação de cursos de uma mesma mantida
- Extinção de curso/instituição

3. *Manutenção*

Renovação do reconhecimento de curso

Renovação do credenciamento institucional

Como pode ser visto, a lista é grande. Muitos desses processos não estão contidos atualmente no e-MEC e alguns sequer estão previstos pela legislação. É necessário, assim, um redesenho dos processos, com apoio de especialistas em gestão de projetos e processos para que os dispositivos legais em termos de qualidade acadêmica sejam assegurados, bem como os prazos previstos na Lei do Processo Administrativo.

A avaliação para fins de certificação

A certificação ou acreditação precisa ser olhada de outra forma. Novamente, voltando à experiência internacional, o “accreditation” é um processo totalmente distinto do “licensure”. Enquanto o licenciamento é obrigatório e consiste na avaliação da conformidade à lei, a acreditação é um processo voluntário e consiste na avaliação de quão próximo está uma instituição ou curso a um determinado conjunto de critérios. Assim, a acreditação, diferentemente do licenciamento, deve produzir notas e graduações. Ou seja, quanto mais próximos do padrão estabelecido estiverem a instituição ou o curso, maior nota obterão.

Como tais padrões de acreditação não são necessariamente o que está estipulado em lei (usualmente são mais rigorosos), a participação nesse processo deve ser sempre voluntária. Ou seja, por essa proposta, uma instituição pode funcionar sem a acreditação, mas não sem o licenciamento. A acreditação, assim, é um selo de qualidade, não um alvará de funcionamento. Assim funciona na maioria dos países.

Por exemplo, as universidades Harvard e de Stanford não possuem determinadas acreditações, mas possuem o licenciamento. Consideram essas instituições que seu prestígio e sua tradição são suficientes e não necessitam de selos de qualidade, pois sua reputação basta. Mas não estão dispensadas, todavia, do alvará estadual.

Outro aspecto importante da acreditação é que na maioria dos países ela não é realizada pelo Governo. Cabe ao Governo o processo de licenciamento, mas não o de acreditação. Na maioria das vezes, a acreditação é feita por entidades independentes.

A acreditação, ainda, pode ser temática. Podem existir acreditações institucionais, de um determinado curso ou mesmo de um determinado setor – por exemplo, a biblioteca. Há alguns exemplos

de acreditação voluntária no Brasil, como é o caso da Associação Nacional de MBA (Anamba⁷) e o sistema Acreditação Regional de Cursos Universitários nos países do Mercosul (Arcu-Sul). Ainda que ambos sejam de alcance restrito a poucas instituições, tal modelo deve ser acompanhado e estimulado.

Entretanto, de forma mais ampla, não existe no Brasil o processo de acreditação na educação superior como um todo. O próprio MEC reconhece isso e exhibe em seu *site*:

A acreditação outorga uma declaração de qualidade. Portanto o reconhecimento de um curso, como se faz no Brasil, não é uma acreditação, mas um ato regulatório, que apenas dá legitimidade ao curso, mas pouco diz a respeito de sua qualidade (Acreditação de Cursos no Sistema Arcu-Sul)⁸.

Uma iniciativa que merece ser citada é o caso do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Não era ele um programa compulsório de avaliação, ou seja, as instituições não eram obrigadas a aderir, era um ato político/administrativo voluntário. Apresentado em 1993, o documento base do Paiub apresentava três objetivos básicos: (a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; (b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; (c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. Note-se que não constavam nos objetivos do programa aspectos de natureza regulatória. Além disso, era temático, participavam apenas universidades. Outras instituições, caso desejassem, deveriam criar seu próprio programa de acreditação – e não há nada de errado nisso.

A Lei do Sinaes buscou resgatar do Paiub o conceito de avaliação formativa como elemento essencial de um sistema que estabelecia vários olhares sobre as instituições, de modo a observar o processo educativo e seus resultados de uma forma integrada. Por outro lado, definiu que os resultados dessa avaliação constituiriam em referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior.

Não haveria problemas, em princípio, de utilizar-se a riqueza das informações decorrentes do cruzamento dos resultados gerados pela autoavaliação, avaliação externa e exame de desempenho dos estudantes como um dos elementos de suporte ao ato regulatório. O que se viu, entretanto, foi um afastamento do que preconizava a Lei do Sinaes, pois o desenho do sistema de avaliação foi desprezado e substituído pelo modelo reducionista que suporta a regulação em apenas dois índices – CPC e IGC –, de composição e validade questionáveis.

Em um País de dimensões continentais como o Brasil, o volume de processos que tramita contribui para que os níveis burocráticos adotem soluções menos trabalhosas, valendo-se de “índices

⁷ <http://anamba.com.br/site2/credenciamento>

⁸ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:acreditacao-de-cursos-no-sistema-arcu-sul&catid=323:orgaos-vinculados

mágicos” como o CPC e o IGC para *ranquear* as Instituições de Educação Superior. Assim, é desprezado o conteúdo valioso contido nos relatórios das avaliações realizadas pelo Inep que, caso fosse analisado sistematicamente, poderia gerar informação confiável para a sociedade acerca da qualidade da educação superior praticada no país.

A saída viável, assim, é ter duas modalidades de avaliação distintas:

- A acreditação para tornar público o reconhecimento da qualidade das instituições;
- A avaliação com fins unicamente de regulação, baseada nos padrões regulatórios de entrada e permanência no sistema.

O Enade e o papel dos rankings

Submeter todos os alunos a uma prova, considerando a dimensão do Brasil, é uma conquista que não deve ser menosprezada, tanto no que se refere ao antigo Provão (ENC), quanto ao Enade. Há praticamente um consenso de que o Exame deve ser mantido e valorizado como um avanço que diferencia o Brasil de outros países nesse aspecto. Isso sem falar nos questionários preenchidos tanto por estudantes, quanto pelos coordenadores de curso, que produzem informações valiosas para o planejamento de políticas públicas.

Todavia, há também um quase consenso de que o Exame precisa ser aprimorado, bem como o uso de seus resultados.

Há ajustes metodológicos a serem feitos, tal como o equilíbrio entre a dificuldade dos testes e a duração da prova, mas de forma geral há dois pontos fundamentais que necessitam ser considerados:

1. O estudante precisa ser responsabilizado. Da forma como está posto, os alunos não têm o compromisso de fazer a prova de forma consciente, e muitos a entregam em branco. Isso joga para a instituição todo peso para um envolvimento com seriedade no exame. É preciso que as IES sejam informadas pelo MEC das notas obtidas por seus alunos e que elas passem a constar dos seus históricos escolares, mesmo que apenas a título informativo. A simples publicação dessas notas trará os alunos à responsabilidade.
2. É preciso que o Conselho Nacional de Educação (CNE) elabore e aprove as diretrizes curriculares nacionais para os cursos de graduação que ainda não as possuem, inclusive para os cursos superiores de tecnologia, de forma que as provas de todos os cursos possuam um referencial para sua elaboração.

Os rankings educacionais

Rankings educacionais não são, por definição, coisas ruins. A sociedade cobra esse tipo de informação e em diversos países eles são uma realidade, sem haver prejuízo às políticas públicas educacionais. Em muitos países, os *rankings* são feitos por entidades independentes, como é o caso do *The Times Higher Education World University Ranking* (Inglaterra), o *US News Ranking* (Estados Unidos) e o *Academic Ranking of World Universities* (China – Shanghai). Mesmo no Brasil, *rankings* independentes já se tornaram populares, como é o caso do Guia do Estudante, da Editora Abril.

Vale salientar, porém, que tais classificações são meramente informativas, a sociedade tem a liberdade de escolher qual *ranking* consultar e de utilizar seus resultados da forma que achar conveniente. Alguns *rankings*, como é o caso do de Shanghai, permitem inclusive que o cidadão defina os critérios que lhe fazem sentido, ou seja, as posições das instituições mudam conforme os interesses de quem faz a consulta.

É ingenuidade, dessa forma, acreditar que, após o MEC divulgar os resultados das avaliações, não serão elaborados e publicados *rankings* pela imprensa. O erro, todavia, está em como a informação é repassada à imprensa. O ICG e o CPC não têm como determinar as boas e más instituições, isso já foi discutido anteriormente neste documento.

Em outras palavras, o MEC pode e deve continuar divulgando os resultados das avaliações, mas não na forma de um indicador composto como o CPC. Ele deve divulgar apenas o resultado do Enade, pois é ele que expressa a performance acadêmica do concluinte. O IGC, por sua vez, deve ser a média ponderada dos Enades, não dos CPCs.

Além disso, deveria o MEC também divulgar, anualmente e no mesmo momento da divulgação do Enade, os resultados das avaliações *in loco* dos cursos e das instituições, pois são elas que realmente expressam as variáveis de processo, e não o CPC, que procura fazê-lo, mas de forma equivocada.

Com a divulgação dessas duas listas (Enade e visitas *in loco*), a sociedade teria mais parâmetros a considerar. A imprensa, por sua vez, deveria ser melhor instruída em como repassar à sociedade essas informações.

Quanto ao uso dos *rankings* para a aplicação de sanções regulatórias, por tudo que foi aqui exposto, tanto no aspecto técnico quanto legal, é algo que precisa ser imediatamente abolido por parte do MEC.

Conclusões

A análise dos pontos relatados revela que o sistema de avaliação da educação superior, no Brasil, apresenta inconsistências técnicas, de inadequação legal, de morosidade e de inviabilidade sob o aspecto logístico.

Se nada for feito, a situação tende a se agravar. Com o crescimento do sistema, a quantidade de processos vai se acumular ainda mais nos órgãos da Administração Pública. A consolidação da jurisprudência, por sua vez, promete transformar a falta de diálogo do MEC com as instituições em uma guerra campal nos tribunais.

A superação desse cenário depende da mudança de rumo baseada em alguns princípios. Não se trata, todavia, de jogar fora o esforço dos processos de avaliação realizado até o momento. O Brasil conseguiu – isso precisa ser salientado – construir um sistema de avaliação da educação superior que se destaca no cenário internacional. Poucos países conseguem, por exemplo, aplicar uma prova para todos os alunos, de todos os cursos.

Trata-se, assim, de realizar alguns ajustes de rota, por meio de um diálogo franco e sincero, de forma a serem buscadas soluções para o cenário apresentado. Nesse sentido, com certeza não são os tribunais os melhores lugares para tal diálogo. As disputas judiciais que estão se acumulando são decorrentes do entendimento de que as instituições estão sendo lesadas pela conduta do MEC, mesmo entendimento que está sendo manifestado pelos juízes.

Seria muito proveitoso, assim, que fosse constituído um grupo de trabalho paritário (MEC e IES – públicas e privadas), com composição formalizada pelo Ministro da Educação, com pautas e prazos pré-estabelecidos para que haja a construção de um novo modelo de avaliação da educação superior no Brasil. Não é redundante salientar que esse esforço só terá legitimidade se a composição desse grupo de trabalho for previamente aprovada por todas as partes, especialmente no que se refere aos representantes do setor particular, historicamente privado de uma representatividade mais expressiva nas comissões e órgãos deliberativos do MEC.

É preciso que emergja desse grupo uma proposta consensual para superar os enormes desafios que se apresentam no horizonte. É fato, porém, que ao longo dos últimos anos várias reuniões têm ocorrido com o MEC, sempre em tom extremamente cordial. Mas uma vez finalizados os encontros e fechadas as portas, parece que as conversas jamais existiram e teses acordadas não são confirmadas pela prática e pelas ações do Ministério, que termina por seguir sua agenda própria.

Enquanto as coisas se derem dessa forma, serão os tribunais a decidir quem tem razão. Esse não parece ser um bom caminho.

Brasília, 16 de abril de 2012.

Relatores

Maurício Garcia (coordenador)

Coordenador do Comitê Técnico do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular
Vice-Presidente de Planejamento e Ensino da DeVry Brasil
Ex-Membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)
Ex-Vice-Reitor da Universidade Anhembi Morumbi
Ex-Professor da Universidade de São Paulo

Nadja Maria Valverde Vianna

Presidente da Associação Baiana de Mantenedores de Ensino Superior (Abames)
Diretora de Planejamento Acadêmico da DeVry Brasil
Ex-Presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)
Ex-Vice-Reitora da Universidade Federal da Bahia
Ex-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

Letícia Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé

Reitora Adjunta do Centro Universitário Geraldo Di Biase
Membro da Comissão de Especialistas de Engenharia do Mercosul Educacional
Avaliadora de Cursos de Graduação do Mercosul e da Rede Ibero-americana de Agências de Acreditação (Riaces)
Professora Titular aposentada da Universidade Federal da Bahia (UFBA)



NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), por meio da revista *Estudos*, de conteúdo temático, priorizará a publicação de textos apresentados nos seminários realizados pela entidade.

A revista *Estudos* poderá, excepcionalmente, publicar trabalhos (ensaios, artigos de pesquisa, textos de referência e outros) sobre temas e questões de interesse específico das instituições de ensino superior associadas, os quais deverão ser submetidos à aprovação da Diretoria da ABMES e do Conselho Editorial.

Em ambos os casos, os trabalhos devem ser inéditos e enviados para a publicação exclusiva da revista.

Observar as seguintes normas na apresentação dos originais:

1. Título acompanhado do subtítulo, quando for o caso, claro, objetivo e sem abreviaturas;
2. Nome do autor e colaboradores por extenso, em itálico e negrito, com chamada (*) para rodapé, onde serão indicadas credenciais escolhidas pelo autor;
3. Dados sobre o autor – nome completo, endereço para correspondência, telefone, fax, e-mail, vinculação institucional, cargo, área de interesse, últimas publicações.

4. Resumo de dez linhas que sintetize os propósitos, métodos e principais conclusões.
5. Texto digitado em espaço duplo, fonte 12, versão *Word 7.0* ou superior, evitando tipos inclinados e de fantasia. Salvo casos absolutamente excepcionais e justificados, os originais não devem ultrapassar o limite de 15 a 20 páginas digitadas. O texto deverá ser enviado por e-mail (abmes@abmes.org.br).
6. As margens devem ser de 3 cm à esquerda, à direita, em cima e embaixo. Entrelinhas devem conter as seguintes especificações: espaço dois no texto corrido e nas transcrições; espaço três entre as seções e subseções.
7. Os títulos e subtítulos devem ser claramente identificados e hierarquizados por meio de recursos sucessivos de destaque, tais como: caixa alta (letra maiúscula) com sublinha; caixa alta sem sublinha; caixa alta e baixa com sublinha; caixa alta e baixa sem sublinha.
8. As citações a autores, no correr do texto, bem como nas referências bibliográficas, devem seguir as orientações da NBR10520 (Citações em documentos) e NBR6023 (Elaboração de referências).
9. As citações, as chamadas pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou título incluído na sentença devem ser iniciadas em letra maiúscula e as seguintes em minúscula, mas quando não houver a chamada na sentença, devem ser apresentados entre parênteses e com todos os caracteres em letras maiúsculas. Exemplo: De acordo com Barbosa (2002, p.26), “o protestantismo no Brasil foi encarado como intruso durante todo o século XIX, tanto pelos missionários que lutaram para superar as difíceis barreiras, mas principalmente pelos representantes da Igreja Romana”. Ou: “O protestantismo no Brasil foi encarado como intruso durante todo o século XIX, tanto pelos missionários que lutaram para superar as difíceis barreiras, mas principalmente pelos representantes da Igreja Romana”. (BARBOSA, 2002, p.26) E, ainda na citação da citação: Analisando a marcha abolicionista no Brasil, perguntou-se à época: “o que nós queremos que o Brasil se torne? Para que é que trabalhamos todos nós, os que, com a opinião dirigimos seus destinos?” (RODRIGUES, 1871 apud BARBOSA, 2002, b. p. 115).
10. Obras do mesmo autor e do mesmo ano devem ser ordenadas em ordem alfabética, seguidas de letras do alfabeto: 1997a, 1997b, 1997c, discriminado-as, no corpo do texto, sempre que forem citadas.
11. Notas exclusivamente de natureza substantiva devem ser numeradas seqüencialmente.

12. Ilustrações complementares – quadros, mapas, gráficos e outras – podem ser, se for o caso, apresentadas em folhas separadas do texto, com indicação dos locais onde devem ser inseridas, numeradas, tituladas, com a indicação da fonte. Sempre que possível, devem estar confeccionadas para reprodução direta.
13. A primeira citação de nome ou título que tenha siglas e abreviações deverá aparecer registrada por extenso, seguido da sigla separada do nome por um traço (hífen). Se a sigla tiver até três letras ou se todas as letras forem pronunciadas deve-se grafar todas as letras da sigla em maiúsculas. Exemplo: CEF, MEC, BNDES, INSS. E as siglas de mais de três letras formando palavras devem aparecer em caixa alta e baixa. Exemplo: Unesco, Semesp, Funadesp.
14. As citações diretas, no texto, de mais de três linhas devem ser colocadas com recuo de 4 cm da margem esquerda, na fonte 10, espaço simples e sem aspas.
15. As palavras e/ou expressões em língua estrangeira devem aparecer em itálico.

Referências bibliográficas

1. Livros

DIAS, Gonçalves. *Gonçalves Dias: poesia*. Organizada por Manuel Bandeira. Revisão crítica por Maximiano de Carvalho e Silva. 11.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1983. 175p.

BARBOSA, José Carlos. *Negro não entra na igreja: espia na banda de fora*. Protestantismo e escravidão no Brasil Império. Piracicaba: Ed. Unimep, 2002. 221p.

COLASANTI, Marina. *Esse amor de todos nós*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. 231p.

OLIVEIRA, José Palazzo et al. *Linguagem APL*. Porto Alegre: CPGCC da UFRGS, 1973. 15p.

2. Artigos em revistas

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Direito de habitação às classes de baixa renda. *Ciência & Trópico*, Recife, v.11, n.1, p.71-78, jan./jun. 1983.

METODOLOGIA do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 162, p. 323330, abr./jun. 1980.

3. Artigos em jornais

COUTINHO, Wilson. O Paço da Cidade retorna seu brilho barroco. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 mar. 1985. Caderno B, p. 6.

BIBLIOTECA climatiza seu acervo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 mar. 1985. p.11, c. 4.

4. Leis, decretos e portarias

BRASIL. Lei n.º 9.887, de 7 de dezembro de 1999. Altera legislação tributária federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Seção 1 p.13.

5. Coletâneas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930/1975. In: LIMA, O . B.;

ABRANCHES, S. H. (Org.). *As origens da crise*. São Paulo: Vértice, 1987.

6. Teses acadêmicas

MORGADO, M. L.C. *Reimplante dentário*. 1990. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Faculdade de Odontologia, Universidade Camilo Castelo Branco, São Paulo, 1990.

O envio de trabalhos implica cessão de direitos autorais para a revista.

Serão fornecidos ao autor principal de cada artigo cinco (5) exemplares do número da revista em que seu artigo foi publicado.

Os textos assinados são de responsabilidade de seus autores.

Esta obra foi composta em Times New Roman e impressa nas oficinas da Athalaia Gráfica no sistema off-set sobre papel off-set 90g/m², com capa em papel couchê fosco 240g/m², para a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), em dezembro de 2012

