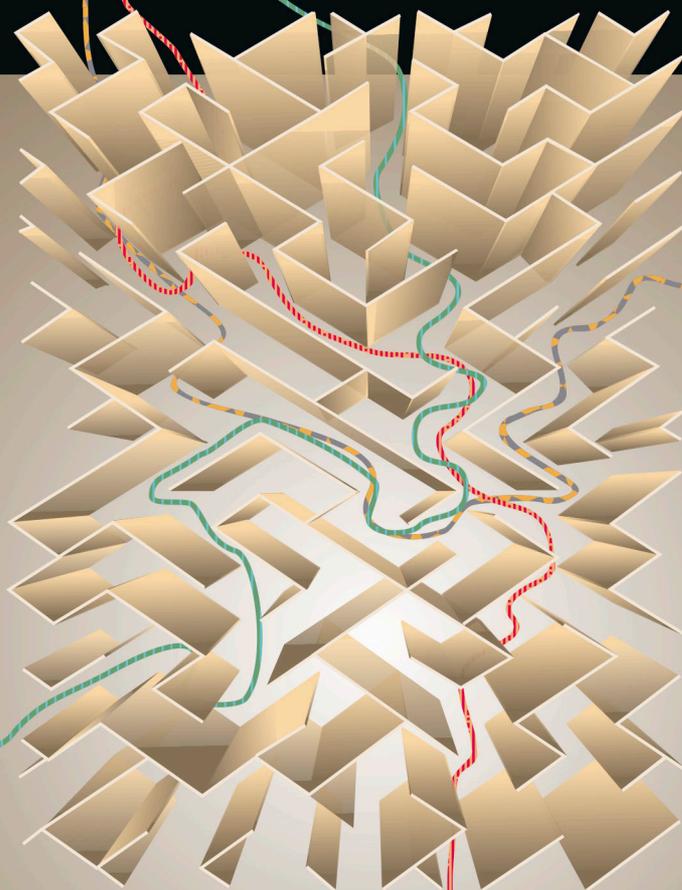


TEMAS ATUAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

**proposições para estimular
a investigação e a inovação**

Claudio Cordeiro Neiva
Flávio Roberto Collaço



Claudio Cordeiro Neiva

Flávio Roberto Collaço

TEMAS ATUAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Proposições para estimular
a investigação e a inovação

Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES
SCS Quadra 7 Bloco A - Torre do Pátio Brasil Shopping - Sala 526
CEP 70307-901 - Brasília DF
Tel: (61) 3322-3252 Fax: (61) 3224-4933
Home Page: <http://www.abmes.org.br>
E-mail: abmes@abmes.org.br

Todos os direitos reservados

Supervisão e coordenação editorial

Cecília Eugenia Rocha Horta

Apoio

Izabel Santiago

Projeto gráfico, capa e diagramação

Grau Design Gráfico

Designer responsável

Fernando Rabello

N417t Neiva, Claudio Cordeiro.

Temas atuais de educação superior : proposições para
estimular a investigação e a inovação / Claudio Cordeiro
Neiva, Flávio Roberto Collaço. – Brasília : ABMES, 2006.
251 p. ; 22,5 cm.

1. Ensino Superior. 2. Ensino Superior – inovação. 3.
Instituições de Ensino Superior – Classificação. 4. Ensino
superior – Avaliação. I. Collaço, Flávio Roberto. II. Título.

CDU 378

Presidência

Presidente

Gabriel Mario Rodrigues

Vice-Presidentes

Antonio Carbonari Netto
Fabrício Vasconcelos Soares
Carmen Luiza da Silva

Conselho da Presidência

Ana Maria Costa de Sousa
André Mendes de Almeida
Cândido Mendes de Almeida
Édson Franco
Hermes Ferreira de Figueiredo
José Loureiro Lopes
Luiz Eduardo P. Tostes
Manoel Ceciliano S. de Almeida
Mara Manrubia Trama
Paulo Newton de Paiva
Pedro Chaves dos Santos Filho
Roque Danilo Bersch
Terezinha Cunha

Suplentes

Eduardo Soares Oliveira
Jorge Bastos
José Odilon de Oliveira
Manoel J. F. de Barros Sobrinho
Wilson de Mattos Silva

Conselho Fiscal

Cláudio Galdiano Cury
Décio Correia Lima
Geraldo Maria Brocca Casagrande
José Janguê Bezerra Diniz
Paulo Cesar Martynes y Alonso

Suplentes

Dora Silvia Cunha Bueno
Eliziário Pereira Resende

Diretoria Executiva

Diretor-Geral

Getúlio Américo Moreira Lopes

Vice-Diretor Geral

Pe. Décio Batista Teixeira

Diretor-Administrativo

Valdir Lanza

Diretor-Técnico

Adivar Ferreira de Aguiar

Secretária-Executiva

Anna Maria Faria Iida

Assessoria

Anna Maria Faria Iida
Cecília Eugenia Rocha Horta
Frederico Ribeiro Ramos
Izabel Santiago

Apoio

Arlete Gonçalves Ribeiro
Leandro Rodrigues Uessugue

Prefácio

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES tem a satisfação de entregar à sociedade brasileira o livro “Temas Atuais de Educação Superior – proposições para estimular a investigação e a inovação” que reúne as idéias de Claudio Cordeiro Neiva, profissional dedicado, há décadas, aos assuntos da avaliação de qualidade de cursos superiores e da avaliação de desempenho de instituições públicas e privadas de ensino, e as de Flávio Roberto Collaço, pesquisador das diferentes províncias do direito educacional e de áreas do direito relacionadas com a administração da educação.

Nos capítulos que compõem as duas partes em que se desdobra o livro, os autores buscam, com espírito crítico, estimular o leitor à investigação e à inovação, voltadas para uma educação superior produtiva. Argumentam com base em rica pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial.

Chama a atenção o fato de os autores – ao conjugarem suas aptidões, experiências e habilidades para a exploração dos diferentes temas analisados – rememorarem com precisão fatos do passado, para ligá-los a outros verificados na atualidade, visando a estruturar um raciocínio de combate ao autoritarismo, à burocracia estatal, às diferentes formas de corporativismo e ao desperdício de tempo e de recursos financeiros públicos e privados que deveriam, e podem, ser aplicados em uma educação superior de qualidade.

Vista como um todo, a obra representa o pensamento de Claudio Neiva e Flávio Collaço sobre os princípios do devido respeito ao aluno, ao empreendedor privado de ensino superior, ao dinheiro público, à federação educacional brasileira e sobre a concepção de programas de avaliação.

Embora o livro não se refira diretamente à Reforma da Educação Superior – objeto dos projetos que atualmente tramitam no Congresso Nacional – ele vale como um indicador do muito que ainda precisa ser feito pelos diferentes segmentos da sociedade para o seu aperfeiçoamento, estimulando deputados e senadores à produção de um ou mais projetos de lei que atendam aos anseios das instituições de ensino superior brasileiras.

Com a publicação do livro, a ABMES prossegue sua missão de contribuir para o esforço dos dirigentes, dos pesquisadores, dos professores e de todos quantos se preocupam com a busca de um ensino de qualidade atento às normas, mas com liberdade de iniciativa dentro da lei, criativo, inovador e adequado às necessidades do País.

Brasília, outubro de 2006.

Gabriel Mario Rodrigues

Presidente

Sumário

Apresentação	13
---------------------------	----

Parte I

Aplicabilidade da legislação da educação superior: teoria e prática.....	15
---	----

Capítulo 1

Autonomia didático-científica das instituições de ensino superior

1 Introdução.....	17
2 Limites da autonomia didático-científica.....	20
3 Evolução do conceito de autonomia didático-científica e currículo pleno dos cursos de graduação.....	23
4 Exemplos de agressão do MEC ao princípio da autonomia didático-científica das IES.....	26
5 Autonomia didático-científica nos tribunais	27
6 Autonomia didático-científica e a burocracia	31
7 Síntese conclusiva.....	31

Capítulo 2

Classificação acadêmica das instituições de educação superior

1 Introdução.....	33
2 O tema em nossas Constituições.....	35
3 Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades.....	36
4 O tema na LDB de 1996.....	39
5 LDB e o ente universidade.....	40
6 LDB e o Instituto Superior de Educação.....	45
7 Classificação infralegal das IES pós-LDB.....	47
8 Síntese conclusiva.....	53

Capítulo 3

Significado de credenciamento e reconhecimento de IES e de autorização,
reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores

1 Introdução.....	55
2 Breve retrospecto de nossa evolução legislativa.....	57
3 Constituição de 1988 e a federação educacional.....	59

4	Constituição de 1988 e a iniciativa privada no ensino superior.....	61
5	Constituição cidadã e o ensino superior.....	63
6	LDB de 1996 e a federação educacional.....	65
7	LDB e o controle de qualidade dos serviços de ensino.....	66
8	Lei nº 10.861, de 2004 – Sinaes.....	70
9	Autorização e devido processo legal.....	73
10	Síntese conclusiva.....	74

Capítulo 4

Validade nacional e registro de diplomas de cursos de graduação

1	Introdução.....	77
2	Evolução legislativa no passado remoto.....	77
3	Legislação atual.....	79
4	Autorização, reconhecimento e diploma.....	81
5	Registro do diploma.....	84
6	Síntese conclusiva.....	87

Capítulo 5

Validade nacional dos diplomas de pós-graduação *stricto sensu*

1	Introdução.....	89
2	Pós-graduação <i>stricto sensu</i> na Constituição e na LDB.....	89
3	Processo de reconhecimento de cursos de mestrado e doutorado no sistema federal de ensino.....	91
4	Capes e suas funções.....	92
5	Acomodação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.....	94
6	Posição dos Conselhos Estaduais de Educação.....	95
7	Síntese conclusiva.....	95

Capítulo 6

Atributos para o exercício da docência no ensino de graduação

1	Introdução.....	97
2	Titulação e qualificação.....	98
3	Manifestações do Conselho Nacional de Educação.....	101
4	Lei do Sinaes e atitude da Conaes.....	103
5	Síntese conclusiva.....	103

Capítulo 7

Transferência de alunos entre instituições públicas e privadas
e entre cursos da mesma instituição

1	Introdução.....	107
2	Transferência voluntária.....	107
3	Transferência compulsória.....	109
4	Transferência orientada.....	112
5	Síntese conclusiva.....	113

Capítulo 8

Ensino superior e exercício profissional

1	Introdução.....	115
2	Séculos XVI, XVII e XVIII.....	116
3	Século XIX.....	116
4	Séculos XX e XXI.....	118
5	Exemplos de atitudes inadequadas.....	120
6	Decreto-ponte e as corporações.....	124
7	Síntese conclusiva.....	125

Capítulo 9

A LDB e a novidade dos cursos seqüenciais

1	Introdução.....	127
2	Inovações recentes no ensino superior.....	128
3	Diretrizes curriculares nacionais.....	129
4	Educação profissional.....	131
5	Avaliação e transitoriedade dos atos de credenciamento e de autorização e reconhecimento de cursos superiores.....	133
6	Educação a distância.....	135
7	Cursos seqüenciais: abertura para novas clientela.....	136
8	Assimetrias entre cursos seqüenciais e os demais cursos superiores.....	143
9	Síntese conclusiva.....	150

Capítulo 10

Impactos negativos da legislação educacional na gestão
das instituições privadas de educação superior

1	Introdução.....	151
2	Princípios da Constituição de 1988.....	152
3	Certidão negativa e abuso do poder regulamentar.....	153

4 Taxa do Inep.....	155
5 Docentes em tempo integral.....	156
6 Causas dos impactos negativos.....	158
7 Síntese conclusiva.....	159

Parte II

Avaliação de qualidade da educação superior.....	161
--	-----

Capítulo 1

Avaliação do ensino superior: história e desvios

1 Introdução.....	163
2 Eixo da trajetória histórica.....	163
3 Eixo dos desvios técnicos e administrativos.....	167
4 Síntese conclusiva.....	175

Capítulo 2

Virtudes, defeitos e prematura extinção do Exame Nacional de Cursos

– ENC, o “Provão”

1 Introdução.....	177
2 Avaliação externa e interna: afinal, o que está sendo discutido?.....	177
3 Análise do Exame Nacional de Cursos.....	181
4 Pontos fracos do Exame Nacional de Cursos.....	187
5 Pontos fracos da gestão do Exame Nacional de Cursos.....	195
6 Síntese conclusiva.....	196

Capítulo 3

Poder Público Federal, MEC e avaliação do ensino superior: um modelo conceitual exploratório

1 Introdução.....	199
2 Premissas da avaliação pelo poder público.....	199
3 Objeto, finalidade, utilidade e foco da avaliação pelo Poder Público.....	200
4 Posicionamento do Ministério da Educação.....	201
5 Cultura de avaliação do Ministério da Educação	203
6 Significado de “padrão de qualidade”.....	205
7 Objeto da avaliação de qualidade pelo Poder Público Federal.....	207
8 Comentários.....	212
9 Síntese conclusiva.....	214

Capítulo 4	
Comentários à Lei do Sinaes.....	217
Capítulo 5	
Comentários à Taxa do Inep.....	241
Referências Bibliográficas.....	249

Apresentação

Neste livro, que se desdobra em duas partes, os autores agrupam em capítulos autônomos, mas que se inter-relacionam, estudos que desenvolveram em conjunto nos últimos cinco anos sobre temas pertinentes à educação superior no Brasil. São estudos que conjugam, de acordo com suas especialidades, as convicções e a experiência que acumularam ao longo do tempo, na vida pública e na vida privada.

Na primeira parte, cuidam os autores de aspectos teóricos e práticos relativos à aplicabilidade da legislação norteadora da educação superior, envolvendo o passado e o presente, isto é o que já vigorou e o que está em vigor. Revelam seu modo de interpretar a Constituição e as leis e oferecem crítica ao constante de decretos, portarias, resoluções e pareceres de órgãos federais que compõem, em grande parte, o complexo normativo brasileiro de ensino superior.

Na segunda parte, resumem seu pensamento e proposições sobre “avaliação do ensino superior”, antes e depois do advento da lei reguladora do chamado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, que afeta diretamente o sistema federal de ensino.

Estimam os autores que suas idéias possam servir de motivação para o aprofundamento dos estudos que precisam ser realizados nos meios acadêmicos especializados e no âmbito do aparelho político-administrativo estatal e da sociedade vista como um todo, na busca de soluções criativas que, por se apresentarem prestantes, venham a favorecer o desenvolvimento da educação superior no Brasil.

O momento se mostra oportuno para a discussão de problemas com os quais temos convivido, tendo em vista a disposição do governo da União

de promover mudanças legislativas que possam resultar em uma reforma da educação superior, o que, conforme venha a ser deliberado pelo Congresso Nacional, atingirá todos os entes federados.

Os autores deixam registrado o seu reconhecimento à colaboração que amigos lhes prestaram para que este livro fosse construído, sempre que consultados: ao Prof. Lauro Ribas Zimmer, um dos mais completos conhecedores da evolução da oferta do ensino superior público e privado brasileiro nos últimos trinta e cinco anos, por suas observações instigadoras; a Jair dos Santos Lapa, Prof. Doutor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina—UFSC, por sua contribuição crítico-orientadora no desenvolvimento dos textos sobre avaliação de desempenho e de qualidade de instituições e cursos superiores; ao exemplar estudioso José Osmar Nora, Procurador de Estado de Santa Catarina, constitucionalista e administrativista de escol, por suas observações sobre nossas incursões no campo jurídico; e a Ana Cláudia Collaço de Mello, Prof^a Doutora da Universidade do Sul de Santa Catarina — Unisul, nossa consultora permanente na produção de textos, nos seus aspectos lingüísticos.

Agradecem também o entusiasmo com que foram encorajados na empreitada pelo Professor Gabriel Mario Rodrigues, Reitor da Universidade Anhembí Morumbi, e o apoio recebido da Associação Brasileira de Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior – ABMES, para a publicação do trabalho.

Florianópolis, maio de 2006.

Claudio Cordeiro Neiva
Flávio Roberto Collaço



Parte I

Aplicabilidade da legislação da educação
superior: teoria e prática



Autonomia didático-científica das instituições de ensino superior

1 Introdução

1.1 No Brasil, o conceito de autonomia didático-científica das instituições de ensino superior só veio a adquirir contornos mais nítidos com o advento da Constituição Federal, de 5.10.1988, e da Lei nº 9.394, de 20.12.1996, que fixa diretrizes e bases da educação nacional.

1.2 Segundo apuramos, em nossa legislação educacional a expressão “autonomia didática” foi empregada vez primeira pela Reforma Rivadavia Corrêa (Decreto nº 8.659, de 1911), mas suprimida logo após pela Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº 11.530, de 1915). Na primeira metade do século passado, a Reforma Francisco Campos, de 1931, resultante do Decreto nº 19.851, que tratava do Estatuto das Universidades Brasileiras, retomou o assunto. Referia-se à autonomia didática, mas deixava também para decretos e outros atos do Poder Executivo a explicitação de seu conteúdo.

1.3 Somente nos anos sessenta daquele século a questão da “autonomia didática” veio a ser objeto de leis, mas estas vinculavam dita autonomia às universidades e, ainda assim, submetendo-as a uma série de imposições pelo governo federal, tais como as de terem de obedecer a currículos mínimos, mínimos de frequência dos alunos às aulas, jubilação etc.

1.4 Nesse sentido, dizia a Lei nº 4.024, de 20.12.1961, nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases – LDB, que “as universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos” (art.80), mas cabendo ao Conselho Federal de Educação “estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior” (art. 9º, e). A reforma do ensino superior introduzida pela Lei nº 5.540, de 28.11.1968, reafirmou que

“as universidades gozarão de autonomia didático-científica” (art. 3º), mantendo a competência do Conselho Federal de Educação para fixar “o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões regulamentadas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional” (art.26).

1.5 A Assembléia Nacional Constituinte de 1988 constitucionalizou o princípio da autonomia didático-científica das universidades, mas sem explicitar seu conteúdo, prescrevendo a Constituição por ela promulgada que:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

.....

1.6 Todavia, a mesma Constituição, no art. 206, ao dispor sobre os princípios que devem orientar o ensino em todas e quaisquer escolas, veio a estabelecer os fundamentos da autonomia didático-científica, sem vinculá-los apenas às universidades. Com efeito, diz a Constituição que o ensino, a educação formal, na escola pública e na escola privada, qualquer que seja a sua categoria, deve ser ministrado com base nos seguintes princípios: a) liberdade de ensinar (art. 206, II); b) liberdade de pesquisar (art. 206, II); c) liberdade de divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II); d) pluralismo de idéias (art. 206, III); e) pluralismo de concepções pedagógicas (art. 206, III).

1.7 Apesar dessa principiologia, a Lei nº 9.394, de 20.12.1996 — LDB, que fixa as diretrizes e bases ou normas gerais da educação nacional previstas na Constituição — revogando as Leis nºs 4.024 e 5.540 —, também se refere apenas à autonomia didático-científica das universidades, definindo seus contornos nos incisos do art. 53, em rol exemplificativo e nos termos seguintes:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, **sem prejuízo de outras**¹, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

¹ A expressão “sem prejuízo de outras” marca o caráter exemplificativo da disposição legal.

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as **diretrizes gerais pertinentes**;²

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

.....
 Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

.....

1.8 Em face dos ditames constitucionais anteriormente citados, podemos dizer que essa explicitação legal do conteúdo do princípio da autonomia didático-científica também alcança as instituições não-universitárias, sendo certo que controles mais rígidos do Estado sobre elas só se justificam quando:

- a) no ato de seu credenciamento e até o reconhecimento³ de seus primeiros cursos, ficar evidenciado que elas necessitarão de um acompanhamento mais dedicado por parte dos órgãos governamentais controladores do ensino;
- b) ficar demonstrado, em processo de avaliação regular promovido pelos órgãos governamentais de controle, que deixaram de cumprir as normas gerais

² A expressão “diretrizes gerais pertinentes” vem sendo entendida como referência ao que recentemente se costumou denominar “diretrizes curriculares nacionais”, empregada pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, ao definir as competências do Conselho Nacional de Educação.

³ O significado das expressões “credenciamento” e “reconhecimento” é objeto do Capítulo 3 desta Parte I.

pertinentes ao ensino ou pretendem reestruturar o plano de desenvolvimento institucional aprovado por ocasião do seu credenciamento. No caso da concepção dos cursos oferecidos por essas instituições, a intervenção da autoridade educacional há que evitar sejam tolhidas iniciativas inovadoras, criativas ou ajustadas a objetivos ou peculiaridades outras, de caráter pedagógico, local ou regional. Em outras palavras: observadas as diretrizes curriculares ou diretrizes gerais previstas em lei e fixadas pela autoridade educacional, está o Estado, por seus agentes, impedido de imiscuir-se em pormenores que inviabilizem propostas pedagógicas fundamentadas.

1.9 Muito embora as atitudes e ações restritivas sobre a autonomia didático-científica das instituições de educação superior não-universitárias venham passando de governo para governo, na União e nos Estados, independentemente do partido político ou da coligação partidária que esteja no comando do Poder Executivo, elas já vêm sendo contidas pelo Poder Judiciário, que tem evoluído no sentido da afirmação da liberdade acadêmica. Vale como exemplo a seguinte decisão:

A Faculdade isolada desfruta de idêntica autonomia didático-científica conferida à universidade, de tal modo que pode estabelecer a exigência de realização/defesa de monografia como requisito para a conclusão de curso.⁴

2 Limites da autonomia didático-científica

2.1 Apesar de sua constitucionalização e de sua aplicação a quaisquer tipos de instituições de ensino superior a autonomia didático-científica não é ilimitada. Ela há que se amoldar aos demais princípios que informam o ordenamento jurídico, tais como os da legalidade, da igualdade, da publicidade, do devido processo legal e o da boa-fé.

2.2 Há ainda que ser obedecido o princípio federativo, tal como constitucionalizado no Brasil, pelo qual compete a cada um dos entes federados organizar seus próprios sistemas de ensino e à União estabelecer “normas gerais”

⁴ TRF 4ª Região; unânime; AMS nº 2002.71.12.000001-6-RS; Relatora a Desembargadora Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère; DJU de 16.10.2002, p. 538.

sobre educação (CF, arts. 24 e 209), desde que essas “normas gerais” estejam afinadas com a Constituição, isto é, os enunciados constantes da lei federal ordinária assumam o caráter do que a doutrina designa ser “lei nacional”.

2.3 Para fins deste estudo, o significado da expressão “normas gerais”, empregada pela Constituição, pode ser sintetizado na seguinte sistematização proposta por Lúcia Valle Figueiredo⁵, para quem tais “normas gerais”:

- a) disciplinam, de forma homogênea, para as pessoas políticas federativas, nas matérias constitucionalmente permitidas, para garantia da segurança e certeza jurídicas;
- b) não podem ter conteúdo particularizante que afete a autonomia dos entes federados, assim não podem dispor de maneira a ofender o conteúdo da federação, tal seja, não podem se imiscuir em assuntos que devam ser tratados exclusivamente pelos Estados e Municípios;
- c) estabelecem diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos.

2.4 Demais disso, é bom manter sempre viva a lembrança feita por Celso Ribeiro Bastos⁶ sobre o que dissera a Prof^a Esther Figueiredo Ferraz em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, ainda na vigência Carta de 1969:

Além de legislar sobre Diretrizes e Bases para todos os sistemas de ensino, pode ainda a União legislar sobre quanto diga respeito aos seus próprios sistemas — o federal e os dos Territórios, sem ir além. Observe-se que nem sempre consegue ela resistir à tentação de transpor os limites constitucionais acima editados. E vez por outra, a pretexto de que estaria regulamentando leis de Diretrizes e Bases, edita normas que, em rigor, na parte que diz respeito aos sistemas de ensino dos Estado e do Distrito Federal, só poderiam ser baixadas pelos órgãos locais. **Estes, ainda afeitos ao rígido centralismo que durante décadas marcou os destinos de nosso ensino, não percebem que sua autonomia teria sido atingida. Ou, quando o fazem, acomodam-se à situação, tanto mais que em gran-**

⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direito: Competências Administrativas dos Estados e Municípios. São Paulo, Max Limonad, 1995, p. 240).

⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. Reflexões, Estudos e Pareceres de Direito Público. Rio de Janeiro, 1984, p.87

de número de casos convencem-se da conveniência e oportunidade da medida imposta, preferindo mesmo, por motivos vários, que a imposição parta dos órgãos centrais, mais distantes dos destinatários. Assim, a descentralização vai progressivamente perdendo terreno em favor de sua eterna e fidalga inimiga, frustrando-se as intenções do legislador constitucional. (O Sistema Nacional de Educação, Departamento de Estudos, CE-I-76-t 1.) (grifamos)

2.5 A LDB é, com certeza, uma categoria normativa que a doutrina autorizada denomina “lei nacional”. Todavia, inúmeras de suas disposições só se aplicam às escolas públicas federais, não atingindo as escolas privadas nem aquelas vinculadas aos sistemas estaduais de ensino superior (as públicas estaduais ou municipais), funcionando nesse caso como lei federal típica, aplicável apenas ao sistema federal de ensino.

2.6 Citamos um exemplo: diz a LDB, no art. 57, que “nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais”. Neste caso não temos “norma geral” ou “lei nacional”. Primeiro, porque a lei nacional de ensino não pode discriminar o público do privado; logo, o dispositivo só se aplica às instituições federais públicas de ensino, conforme nele está dito. Segundo, porque a lei nacional de ensino não pode interferir na condução dos assuntos administrativos que se passam na órbita das instituições dos sistemas estaduais, que são autônomos.

2.7 Contudo, é “norma geral” veiculada pela LDB, afinadíssima com o princípio constitucional da autonomia didático-científica, a constante do art. 45: “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.”

2.8 Tendo chegado a esse ponto, podemos dizer que a autonomia didático-científica só encontra limites válidos nacionalmente na Constituição ou nas leis nacionais, não podendo as instituições de ensino em seus regramentos internos ferir princípios peculiares aos “direitos do aluno”, nem a autoridade educacional interferir na liberdade das IES’s a pretexto de avaliar a qualidade do ensino.

3 Evolução do conceito de autonomia didático-científica e currículo pleno dos cursos de graduação

3.1 A autonomia didático-científica das instituições de educação superior remete para seus estatutos (exigência peculiar às universidades e centros universitários) ou regimentos (próprios das instituições não-universitárias) e aos respectivos atos normativos internos a regulação de sua vida acadêmica, desde que observados os princípios constitucionais e as normas gerais sobre educação.

3.2 Assim é que, na linha traçada pela Constituição, restou estabelecido que a definição do currículo de cada um dos cursos superiores é tarefa que incumbe a cada uma das instituições, o que deve ser feito não a partir de um currículo mínimo imposto pelo Estado, mas a partir de “diretrizes curriculares” ou “diretrizes gerais”, conforme posto pela Lei nº 9.131, de 1995, ao definir as competências da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, e pela Lei nº 9.394, a LDB de 1996.

3.3 Com a técnica das “diretrizes curriculares”, a autonomia das instituições de ensino superior ganhou expressão, tendo o seu significado sido explicitado pelo Parecer nº 67, de 11.3.2003, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, relatores os Conselheiros José Carlos Almeida da Silva e Lauro Ribas Zimmer:⁷

1) enquanto os Currículos Mínimos encerravam a concepção do exercício do profissional, cujo desempenho resultaria especialmente das disciplinas ou matérias profissionalizantes, enfeixadas em uma grade curricular, com os mínimos obrigatórios fixados em uma resolução por curso, as Diretrizes Curriculares Nacionais concebem a formação de nível superior como um processo contínuo, autônomo e permanente, com uma sólida formação básica e uma formação profissional fundamentada na competência teórico-prática, de acordo com o perfil de um formando adaptável às novas e emergentes demandas;

2) enquanto os Currículos Mínimos inibiam a inovação e a criatividade das instituições, que não detinham liberdade para reformulações naqui-

⁷ DOCUMENTA. Conselho Nacional de Educação. Nº 408, 2003, pp. 109 a 118.

lo que estava, por Resolução do CFE, estabelecido nacionalmente como componente curricular, até com detalhamento de conteúdos obrigatórios, as Diretrizes Curriculares Nacionais ensinam a flexibilização curricular e a liberdade de as instituições elaborarem seus projetos pedagógicos para cada curso segundo uma adequação às demandas sociais e do meio e os avanços científicos e tecnológicos, conferindo-lhes uma maior autonomia na definição dos currículos plenos dos seus cursos;

3) enquanto os Currículos Mínimos muitas vezes atuaram como instrumento de transmissão de conhecimentos e de informações, inclusive prevalecendo interesses corporativos responsáveis por obstáculos no ingresso no mercado de trabalho e por desnecessária ampliação ou prorrogação na duração do curso, as Diretrizes Curriculares Nacionais orientam-se na direção de uma sólida formação básica, preparando o futuro graduado para enfrentar os desafios das rápidas transformações da sociedade, do mercado de trabalho e das condições de exercício profissional;

4) enquanto os Currículos Mínimos, comuns e obrigatórios em diferentes instituições, se propuseram mensurar desempenhos profissionais no final do curso, as Diretrizes Curriculares Nacionais se propõem ser um referencial para a formação de um profissional em permanente preparação, visando uma progressiva autonomia profissional e intelectual do aluno, apto a superar os desafios de renovadas condições de exercício profissional e de produção de conhecimento e de domínio de tecnologias;

5) enquanto o Currículo Mínimo pretendia, como produto, um profissional “preparado”, as Diretrizes Curriculares Nacionais pretendem preparar um profissional adaptável a situações novas e emergentes;

6) enquanto os Currículos Mínimos eram fixados para uma determinada habilitação profissional, assegurando direitos para o exercício de uma profissão regulamentada, as Diretrizes Curriculares Nacionais devem ensinar variados tipos de formação e habilitações diferenciadas em um mesmo programa; e

7) enquanto os Currículos Mínimos estavam comprometidos com a emissão de um diploma para o exercício profissional, as Diretrizes Curriculares Nacionais não se vinculam a diploma e a exercício profissional,

pois os diplomas, de acordo com o art. 48 da Lei 9.394/96, se constituem prova, válida nacionalmente, da formação recebida por seus titulares.

3.4 É sintomático e, por isso, merecedor de análise mais aprofundada, o fato de inúmeras instituições de ensino ainda ignorarem as imensas oportunidades que esse posicionamento abre para que possam se adaptar a uma nova realidade, vale dizer, para inovar programas de ensino cristalizados ao longo de décadas e décadas de vigência de imposições normativas, para criar programas ajustados aos tempos em que vivemos.

3.5 Também não é arriscado dizer que a inapetência de algumas instituições para inovar é reflexo do que poderíamos chamar de “cultura do medo”, da ir-resistível tendência de se manterem submissas às exigências despropositadas da burocracia atrasada que caracteriza de forma comprometedora a atuação dos órgãos oficiais controladores da educação superior.

3.6 De outra parte, cabe oferecer resposta à indagação: é possível haver curso superior de graduação sem que o Ministério da Educação – MEC tenha pré-definido as respectivas “diretrizes curriculares”? É evidente e inequívoco que sim, pois um dos atributos da autonomia didático-científica das universidades consiste em sua capacidade inovadora, criando cursos em novas áreas de conhecimento, tais como os de Quiropraxia, Aqüicultura, Optometria, Robótica, Psicopedagogia, Naturologia e tantos outros que a modernidade reclamar. Desse modo, as diretrizes curriculares não podem ser impostas pela autoridade educacional sem que antes comprovada, pela experiência, sua necessidade.

3.7 Por último, é de registrar que a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação não tem demonstrado competência técnica na definição das diretrizes curriculares. Assim, para a quase totalidade dos cursos de graduação suas resoluções são “autorizativas”, no que se refere à necessidade de o aluno apresentar um trabalho na etapa de conclusão do curso, para poder obter o diploma, como se isso fosse tarefa sua e não das instituições de ensino. Contudo, para o curso de graduação em direito, o trabalho é obrigatório.⁸

⁸ As diretrizes curriculares dos diferentes cursos de graduação são disponibilizadas pelo MEC/SESu no seguinte endereço da Internet, cuja atualização tem sido precária: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=430&Itemid=420>. Acesso em 28.12.2005

4 Exemplos de agressão do MEC ao princípio da autonomia didático-científica das IES

4.1 Entra governo e sai governo, o Ministério da Educação, a cada dia se mostrando mais errático, permanece dando vazão a sua irresistível vocação para agredir a autonomia didático-científica das instituições de ensino superior, tanto que em seu sítio na Internet permanece insistindo no segmento “perguntas freqüentes” que mesmo depois do advento da Constituição de 1988 e da LDB de 1996 ainda estariam vigorando resoluções do extinto Conselho Federal de Educação — CFE, editadas em 1986:

A freqüência do aluno aos cursos de graduação é obrigatória?

R.: O art. 47, § 3o, da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispõe que é obrigatória a freqüência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância, que se regem por outras disposições. Não existe legalmente abono de faltas. É admitida, para a aprovação, a freqüência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da freqüência total às aulas e demais atividades escolares, em conformidade com o disposto na Resolução nº 4 de 16/9/86, do extinto Conselho Federal de Educação.⁹

4.2 Esse é um exemplo atual de agressão à ordem jurídica em vigor, cometida pela autoridade educacional, que, autoritariamente, interfere sobremaneira na vida acadêmica das instituições de ensino superior. Com efeito, a Resolução nº 4, de 1986, do extinto Conselho Federal de Educação foi sepultada há muito tempo, por força do disposto no art. 25, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, pelo qual perderam eficácia “a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange à ação normativa.”

4.3 Inexiste lei prorrogando o prazo de validade da resolução supracitada e, em razão disso, podemos afirmar que a autonomia didático-

⁹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=375&Itemid=0>. Acesso em 28.12.2005

científica das instituições de ensino superior vem sendo constrangida por uma informação equivocada do MEC, que as induz a trabalhar com o velho quando a Constituição e a LDB querem que operem com o novo, para a construção do futuro. Isso significa dizer que a mentalidade que grassa nas estruturas do Poder Executivo ainda não logrou — e por isso atrapalha, desservindo — reconhecer as conquistas que a sociedade fez, por intermédio do Parlamento.

4.4 A questão da frequência dos alunos, em se tratando de ensino presencial, é atributo vinculado ao projeto pedagógico e à metodologia de ensino da instituição. A lei fala em “frequência obrigatória”, o que não significa 100%, nem autoriza a fixação de um percentual mínimo de 75%, invenção de burocratas desatentos. Pode ser menos e pode ser mais do que 75%, conforme a disciplina ou a atividade a ser cumprida pelo aluno, observado o projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos.

5 Autonomia didático-científica nos tribunais

5.1 Na falta de atitudes mais consistentes por parte das autoridades educacionais, das instituições de ensino e da própria doutrina jurídico-educacional, nossos tribunais vêm, com o correr do tempo, consolidando uma jurisprudência sobre a abrangência da autonomia didático-científica das instituições de educação superior, ora para afirmá-la, ora para impedir o seu desvirtuamento pelas próprias instituições, tendo em vista os direitos dos alunos.

5.2 Mas, antes de dar prosseguimento ao presente exercício, importa ressaltar que quando as relações de vida precisam bater nas barras da Justiça, em suas diversas instâncias decisórias, para que ela auxilie a construção de nosso direito educacional, então é porque não parecem estar sendo bem conduzidas as relações Estado-Instituições de Ensino-Alunos-Sociedade.

5.3 Oferecemos, nos tópicos seguintes, uma breve coletânea exemplificativa de precedentes judiciais sobre as mais diferenciadas situações da vida acadêmica, província pouco visitada com espírito crítico pela burocracia estatal e pelas academias. São decisões sobre casos concretos que compatibilizam a autonomia das instituições com os direitos de seus alunos.

Alteração de currículo

5.4 Os currículos dos cursos superiores podem ser modificados pelas instituições de educação superior a qualquer tempo, para ajustá-los à evolução de sua proposta pedagógica, que precisa manter-se compatível com a evolução dos fatos. O aluno não tem direito à imutabilidade do currículo adotado na época em que ingressou no curso, mas incumbe à instituição de ensino deixar de submetê-lo ao inesperado, ao que não seja razoável. Daí dizerem os Tribunais:

A relação entre o estudante e a Universidade, sob o aspecto disciplinar, não é contratual, mas sim institucional. O aluno, portanto, não tem direito adquirido à imutabilidade do currículo ou do regime de aprovação que podem ser discricionariamente alterados pela autoridade universitária, no exercício de sua autonomia didático-científica (Art. 207, CF-88).¹⁰

Embora não haja direito adquirido do estudante à observância de certo currículo, a alteração não pode impor a situação anômala de cursar uma disciplina em cada semestre, quando em um poderia concluir três, para graduação.¹¹

A autonomia didática da universidade há de ser aplicada em compatibilidade com a segurança que deve existir no relacionamento do aluno com a instituição. A mudança do currículo, de modo a acrescentar novas disciplinas no último semestre de curso, afeta a estabilidade que deve ser assegurada ao estudante, pelo que deve ser repelida.¹²

Disciplina pré-requisito

5.5 Trata-se de matéria ínsita à autonomia didático-científica, pois diz respeito à concepção e execução do currículo de um determinado curso: o aluno há que mostrar aproveitamento suficiente em uma disciplina para poder cursar outra, de estágio mais avançado. Há que dominar os conteúdos de uma disci-

¹⁰ TRF 5; MAS nº 70602- CE, 4ª Turma; decisão unânime; Relator o Desembargador Federal Napoleão Maia Filho; DJU de 8.12.2000, p. 124.

¹¹ TRF 5; MAS 47.567-CE; decisão unânime; Relator o Juiz Lázaro Guimarães; DJU 12.05.95, p. 28.600.

¹² TRF 5; AMS nº 26.458-CE; 2ª Turma; decisão unânime; Relator o Juiz José Delgado; DJU de 20.8.1993, p. 33.116.

plina para poder matricular-se em outra. Em face da liberdade de concepções pedagógicas atribuída às instituições de ensino superior, de uma para outra, pode variar o número de disciplinas ditas pré-requisitos de outras.

5.6 Daí ser encontrado nas manifestações do Judiciário o entendimento de que:

(...) a exigência da universidade, no que tange à observância da sistemática de pré-requisitos, não constitui ilegalidade, mas sim exercício de sua autonomia didático-científica”, pois “ainda que o aluno esteja na condição de concludente e mesmo que não haja incompatibilidade de horários entre as disciplinas, não pode, a universidade, ser compelida a aceitar a matrícula e a permanência do estudante, simultaneamente, em disciplinas que guardam, entre si, uma relação de sucessão.¹³

Jubilação

5.7 Instituto antigo, a jubilação consiste em perder o aluno, com desempenho insuficiente repetitivo e comprovado, o direito de permanecer no curso em que se encontra matriculado, desde que isso esteja previsto nos regulamentos da instituição de ensino. Tem a ver com a determinação da escola em bem poder cumprir sua proposta pedagógica.

5.8 A Lei nº 4.024, a LDB de 1961, no art. 18 regulava a aplicação da jubilação nas escolas públicas com caráter impositivo, prescrevendo que, nos estabelecimentos oficiais de ensino médio e superior, seria recusada a matrícula ao aluno reprovado mais de uma vez em qualquer série ou conjunto de disciplinas.

5.9 A Lei 9.394, a LDB de 1996, não toca no assunto, deixando-o para ser regulado pelas instituições de ensino superior, que poderão ou não adotar o instituto, sob diferenciadas formas, compatibilizando-o com sua proposta pedagógica. A jurisprudência dos Tribunais tem reconhecido que “válidas são as normas regulamentares que impedem a renovação de matrícula dos alunos que, ao longo do curso, demonstram desinteresse ou incapacidade para a formação à que se

¹³ TRF 5; Agravo de Instrumento nº 22413/CE. Turma 03; decisão unânime; Relator o Juiz Francisco Cavalcanti; DJU de 4.12.2000, p. 277.

habilitaram inicialmente”¹⁴, mas que o ato de jubramento deve ser “precedido de processo administrativo, no qual se assegure ampla defesa” ao aluno.¹⁵

5.10 Observe-se que o aluno jubilado perde seu vínculo com a instituição. Jubilação é desligamento, logo, não pode postular guia de transferência para outra. Contudo, nada impede que o aluno procure matricular-se em outra instituição que queira aceitá-lo, mediante a apresentação de certidão do seu currículo escolar emitida por aquela da qual foi desligado.

Monografia ou trabalho de conclusão de curso

5.11 São comuns dissensões entre alunos e instituições de ensino a respeito da introdução da exigência de trabalho de monografia ou trabalho de conclusão de curso não prevista quando do seu ingresso. Contudo, “é legítima a exigência de apresentação de monografia acrescentada ao currículo por meio de resolução, uma vez que editada dentro dos limites da autonomia didático-científica de que goza a universidade”, tendo em vista que “antes da conclusão do curso, não há direito adquirido do aluno à manutenção do mesmo currículo da data de seu ingresso na instituição”.¹⁶

Revisão de nota ou de prova

5.12 O direito do aluno de obter revisão de nota ou de prova é inquestionável e deve obedecer a processo formal, disciplinado pelos regulamentos internos da IES, porque “a revisão de avaliação acadêmica (de nota ou de prova) no ensino superior é matéria não prevista pela lei federal que a disciplina, ficando, por isso mesmo, relegada à discricionária regulamentação interna pelas Instituições de Ensino Superior (IES)”¹⁷

¹⁴ TRF1; AMS 1999.01.00.105448-0/PI; 2ª Turma; decisão unânime; Relator o Juiz Carlos Fernando Mathias; DJU de 19.10.2001, p. 43

¹⁵ TRF 5; MAS nº 71432/PB; Turma 01; decisão unânime; Relator o Juiz Ubaldo Ataíde Cavalcante; DJU de 22.09.2000, p. 1.047.

¹⁶ TRF1; REO – 01000196694-MA; 1ª Turma; Decisão unânime; Relator o Juiz Aloisio Palmeira Lima; DJU de 7.2.2000, p.115.

¹⁷ TRF 1; AMS nº 01000320910 – MG; 1ª Turma; Decisão unânime; Relator o Juiz Luciano Tolentino Amaral; DJU de 27.03.2000, p. 37.

6 Autonomia didático-científica e a burocracia

6.1 Apesar da evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial do conceito de autonomia didático-científica, contra ele tem atentado a burocracia instalada na estrutura central do MEC e em suas agências periféricas, como é o caso da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, cujos “manuais de avaliação” permanecem prestigiando a subjetividade que invalida qualquer processo prestante de avaliação e induzem os respectivos avaliadores *ad hoc* a interferir de maneira abusiva na vida das IES, constringendo iniciativas válidas que só terão sua “qualidade” aferível mediante a aplicação de critérios objetivos e prejudicando direitos de alunos que agem de boa-fé. Comportamentos semelhantes têm sido observados no âmbito dos sistemas estaduais de ensino.

6.2 Essa burocracia retrógrada e malévola, ora se demora na apreciação de processos e na definição de decisões, ora impõe empecilhos ilegais que só agridem direitos de estudantes. É o caso, por exemplo, da exigência da apresentação de certidão negativa de débitos fiscais pelas entidades privadas mantenedoras de instituições de ensino superior quando buscam o reconhecimento de cursos, sem o qual, segundo a crença que não cansamos de denunciar, o diploma não terá validade nacional. Aliás, curvando-se a ordens judiciais, ultimamente o ministro da Educação vem “reconhecendo” ou “renovando o reconhecimento” de cursos de graduação, mas decretos e portarias abusivos não são modificados. Tudo tem que ser feito debaixo de vara.

7 Síntese conclusiva

No tocante à autonomia didático-científico das instituições de ensino, a Constituição e a LDB apontam o caminho. Esse caminho é o do devido respeito ao aluno e às instituições pela autoridade educacional dos diferentes sistemas de ensino e o do devido respeito a seus alunos pelas instituições de ensino. Se as instituições de ensino, públicas ou privadas, não se detiverem sobre o assunto, não soterrarem práticas obsoletas e despropositadas, com certeza os alunos brasileiros permanecerão sendo desrespeitados, pois nenhum governo sabe fazer educação ou ensino, muito embora todos eles saibam, e muito bem, atormentar a vida dos que, nas instituições de ensino, sabem fazer.

Classificação acadêmica das instituições de educação superior (Tipologia das IES)

1 Introdução

1.1 A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 6º, constante do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II, Dos Direitos Sociais) um rol de “direitos sociais”, colocando em primeiro lugar “o direito à educação”. Em outros dispositivos de seu extenso texto, prescreve a Constituição no Título VIII (Da Ordem Social, Capítulo III; Da Educação, da Cultura e do Desporto; Seção I, Da Educação), que o Estado tem o dever de prestar ensino superior gratuito (art. 205 e 206), sendo ele livre à iniciativa privada (arts. 170 e 209) na qualidade de agente econômico, assegurando de forma repetitiva a “coexistência de escolas públicas e privadas” (art. 206 III, segunda parte), mas explicitando que a “liberdade de aprender” (art. 206, II, primeira parte) é do aluno, e a “liberdade de ensinar”, em regime de “pluralismo de idéias e concepções pedagógicas” (art. 206, II segunda parte e 206, III, primeira parte) é da escola, sendo que a liberdade de “pesquisar, divulgar o pensamento a arte e o saber” (art. 206, II, terceira parte) é tanto do aluno quanto da escola.

1.2 Tem-se pelo acima sintetizado que para o aluno brasileiro de ensino superior, ao qual a Constituição Federal garante a “liberdade de aprender”, uma classificação das Instituições de Ensino Superior – IES não tem significado relevante. Para ele, o que importa é a capacidade legal de a instituição em que matriculado — seja ela uma universidade de grande porte e renome ou uma instituição de pequeno porte e desconhecida do grande público — prestar ensino com garantia de padrão de qualidade e emitir diploma válido¹⁸, porque o diploma é o atestado de que cumpriu as exigências curriculares de

¹⁸ Sobre a validade nacional de diplomas, vide os Capítulos 4 e 5 desta Parte I.

um curso superior proporcionado por escola, pública ou privada, em funcionamento regular. Assim, certificar-se de que a escola preenche a condição de estar em funcionamento regular é o primeiro cuidado juridicamente relevante que precisa ter o aluno antes efetivar a matrícula. As demais condições que envolvem a livre escolha feita por um aluno para matricular-se no curso de uma instituição de ensino superior, seja universidade ou instituição não-universitária, nada têm a ver com a validade do diploma a que tem direito quando concluídos os estudos. As condições que o influenciam a fazer a escolha são, em primeiro lugar, o fato de estar ela devidamente “autorizada” a funcionar, em razão de lei ou de ato do poder público, e, cumulativa e predominantemente, a “qualidade do ensino”, a “possibilidade de sucesso no processo de ingresso no curso”, a “credibilidade da instituição”, o “prestígio ou relevância das atividades de pesquisa e extensão”, o “regime de financiamento dos estudos (ensino gratuito, subsidiado ou pago)”, a “localização da instituição” e tantos outros.

1.3 No Brasil, uma classificação das instituições de educação superior mediante lei ou decreto só tem sentido quando se presta para identificar o respectivo grau de autonomia que terão cada uma delas para se autogovernar, no tocante a decisões como as de criação e transformação de cursos, o aumento e redução do número de vagas por curso, o remanejamento de vagas de um turno para outro, a criação de unidades acadêmicas ou a oferta de cursos fora da sede etc, sem precisarem se submeter a demorados procedimentos burocráticos, enfim, poderem afirmar-se, expandir-se e traçar os seus critérios de engenharia e reengenharia acadêmica sob maior ou menor tutela do poder público. Sob este aspecto são distintas as situações em que atuam instituições públicas e privadas, o que só pode ser resolvido mediante a construção de um moderno e prestante sistema de avaliação de instituições e cursos, independentemente de categorias previamente definidas. Vale dizer: a categoria de uma instituição seria definida após a sua avaliação pelo poder público (o que só se aplica ao caso das instituições privadas), quando então se tornaria possível especificar o elenco de prerrogativas com as quais ela poderia operar em razão de seu desempenho (segundo os valores observados de indicadores de eficiência produtiva e de capacidade gerencial) e de seus atributos de qualidade (aferidos em função de indicadores de efetividade política e de relevância cultural).¹⁹

¹⁹ Nossa opinião sobre o processo de avaliação e indicadores de desempenho e de qualidade é aprofundada na Parte II.

1.4 Em face desse convencimento, considerando o passado e o presente e tentando visualizar o futuro, decidimos revisitar o tema “classificação ou tipologia de IES”. Não com o objetivo de propor uma classificação, mas com intuito de abordar aspectos que a nosso ver envolvem questões que só serão bem resolvidas se forem levadas em conta as referências da Constituição Federal a “padrão de qualidade do ensino”, a “avaliação de qualidade do ensino” e, decorrente disso, a necessária revisão de leis e mudanças de atitudes administrativas obsoletas. Busca-se a reabertura de discussões sobre o que nos parece atual e relevante quando se trata do futuro do ensino superior no País.

2 O tema em nossas Constituições

2.1 Nossas Constituições republicanas jamais se preocuparam com uma tipologia das instituições de ensino superior.²⁰ No período republicano, a primeira referência a uma categoria de instituição de ensino superior surgiu com a promulgação da Constituição da República Federativa de 5.10.1988, que no art. 207 se refere ao ente “universidade”, para dizer que: a) “as universidades gozam de autonomia didático-científica”, atributo inerente a toda instituição de ensino superior, seja pública ou privada;²¹ b) “as universidades gozam de autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, mas sem distinguir o regime público gratuito do privado remunerado; c) as universidades deverão obedecer ao princípio de “indissociabilidade” entre ensino, pesquisa e extensão”, mas sem traçar os pesos que deverão ter cada um desses elementos da trilogia dita “indissociável” e sem especificar se outras instituições de ensino, públicas ou privadas, podem praticar a tal “indissociabilidade” sem que pretendam ou precisem ser compulsoriamente denominadas “universidades”, mas almejando elevado grau de autonomia semelhante àquele que se considera próprio da “universidade”.

2.2 Resulta disso que a Constituição não define o que é universidade, assim como não estabelece quais são as espécies possíveis (predominância do

²⁰ A Constituição do Império do Brasil, de 1824, no art. 179, que tratava da “inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, no inciso XXXIII fez referência a “colégios e universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes”, mas a primeira universidade do Brasil só veio a ser criada em 1920, portanto, já no período republicano. Tratava-se da Universidade do Rio de Janeiro, depois Universidade do Brasil, atualmente Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

²¹ Abordamos o tema no Capítulo 1 desta Parte I.

ensino, da pesquisa ou da extensão). De outra parte, sabido que as universidades e demais instituições públicas têm suas possibilidades de expansão ou de especialização condicionada pelo aporte de recursos feito pelo ente federado mantenedor, a classificação de instituições de ensino superior a rigor só tem prestado para constranger a atuação das instituições privadas, fiscalizadas pelo MEC, e pelas estaduais e municipais, fiscalizadas pelos Estados.

2.4 Para bem precisar o raciocínio que estamos a desenvolver, e antes de dar passo à frente, é preciso abordar a questão da “indissociabilidade” a que se refere a Constituição, quando trata da universidade.

3 Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades

Indissociabilidade

3.1 A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão está vinculada à instituição universitária e não a todos os seus cursos e programas. Isso significa que toda universidade deve desenvolver atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, ainda que com iguais ou diferentes pesos para cada uma, conforme sejam suas propostas de missão, objetivos e finalidades. Também significa que diante dos princípios constitucionais que orientam a oferta da educação superior é a partir das opções de peso relativo para cada tipo de função, que a universidade definirá o seu caráter acadêmico, a sua função social, o seu projeto pedagógico, enfim, a sua “identidade”. É exatamente essa gama de opções admitidas pela moldura constitucional que permite ao aluno e à sociedade formar uma imagem da universidade: mais ensino do que pesquisa e extensão; mais pesquisa do que ensino e extensão; ou mais extensão do que ensino e pesquisa.

3.2 São essas opções que afinal delineiam um constructo tal que, ao longo do tempo, se afirme como a imagem da instituição e os atributos de valor que a sociedade lhe dá. Esse constructo será sempre institucional, individual e específico, podendo ocorrer que seja similar a outro, embora não se deva esperar que haja outro exatamente igual. A tônica deve ser a da flexibilidade capaz de permitir a variedade. Esta é a sinalização muito clara dada pela Constituição quando trata da indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, em

regime de liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, e, também, em regime de respeito ao pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas. Essa é a lógica que explica por que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996) admite a existência de universidades especializadas.

Ensino

3.3 Os princípios sobre o ensino de que trata a Constituição valem para todas e quaisquer instituições, sejam universidades ou não. Assim, o que pode valer como fator de distinção entre instituições é a qualidade do ensino oferecido e demais instrumentos proporcionados à comunidade acadêmica. De qualquer sorte, a classificação de uma instituição como universidade, quando prevista em lei federal, só obriga o sistema federal de ensino, responsável pela fiscalização daquelas a ele vinculadas. Será “universidade”, para gozo de ampla autonomia, no âmbito dos Estados, aquela definida pelos sistemas estaduais de ensino. Mas o aluno de cada qual, ainda que não seja considerada “universidade” pelo sistema de ensino competente, seja pública ou privada a instituição, no tocante ao ensino terá sempre iguais direitos.

Pesquisa

3.4 No art. 218, §§ 1º e 2º, a Constituição Federal, classifica a pesquisa em: a) “pesquisa científica básica”, que “receberá tratamento prioritário do Estado tendo em vista o bem público e o progresso das ciências”; e b) em “pesquisa tecnológica”, esta voltada “preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”.

3.5 Obrigatória nas universidades, a pesquisa não precisa ser por elas desenvolvida com igual ênfase e prioridade em todas as áreas de conhecimento em que atuam e pode abranger apenas uma das modalidades constitucionalmente previstas, mas o Estado mantenedor da instituição ou fomentador das atividades de pesquisa deve dar prioridade à pesquisa científica básica. Embora desejável a atuação ampliada, o volume de investimentos que requer a pesquisa séria e produtiva recomenda planejamento seletivo. Demais disso, nada impede que uma instituição não-universitária a realize em grau mais

sofisticado em certa área de conhecimento, mas não em outra ou outras, necessariamente. O que é imposto pela Constituição ao Estado, no tocante às instituições que mantém, por óbvio, deve ser estendido à iniciativa privada quando se dispõe a investir em pesquisa.

Extensão

3.6 A extensão vinculada ao ensino e à pesquisa deve funcionar como o braço da universidade estendido para fora dos seus muros. É através desse braço estendido que a instituição transfere conhecimento e tecnologia para as comunidades próximas; leva até elas o benefício dos seus recursos e domínios e dela traz para o seu interior a informação e o conhecimento de que precisa para ajustar-se aos problemas e aos reclamos das comunidades. Por meio da extensão são descobertos os interesses, os objetivos e as necessidades a que a instituição deve corresponder. É ela que gera subsídios para os processos internos de planejamento, de avaliação e de tomada de decisões. Ela é, acima de tudo, a vertente através da qual a instituição de ensino torna-se capaz de provocar mudanças que contribuam para o desenvolvimento e o bem-estar das comunidades em que está inserida. Assim, dar valor à extensão significa, na atualidade, promover a revisão do peso relativo que a ela tem sido proporcionado em relação ao ensino e a pesquisa.

3.7 No entanto, a visão tradicional de um modelo de universidade de pesquisa tem obliterado, até os dias atuais, o conceito, a relevância acadêmica e a percepção social de valor das atividades de extensão. Assim é que, enquanto as atividades de ensino e de pesquisa sempre foram objeto de um certo controle e estimulação pelos poderes públicos, as atividades de extensão têm sido relegadas a plano secundário e acessório. Não têm sido devidamente valoradas pelo poder público, nem pelas próprias instituições de ensino, muito menos pela sociedade, de modo geral.

Possibilidades de classificação de universidades

3.8 Não por outra razão, temos defendido que uma classificação de universidades, segundo os dizeres da Constituição, seja pública ou privada, comporta pelo menos três tipos básicos, a saber: a) as universidades caracteristicamente de pesquisa, que fazem pesquisa visando à geração de conhecimento novo e à criação e adaptação de suas aplicações; ensino para a formação de quadros altamente

qualificados; e extensão voltada para a transferência de conhecimento e tecnologia para a sociedade e seus diversos setores; b) as universidades caracteristicamente de ensino, que fazem ensino para a formação intelectual ou profissional; pesquisa destinada à qualificação de cursos e programas ou de professores; e extensão voltada para a transferência de conhecimentos e de tecnologia para diferentes setores da comunidade próxima; c) as universidades de ensino, pesquisa e extensão, que fazem de tudo um pouco, muito provavelmente em estágio de transição entre um e outro dos modelos de ensino e pesquisa, em um sentido de evolução que só pode ser examinado em razão das circunstâncias predominantes no meio em que a instituição se encontra e cuja comprovação só pode ser feita a partir de avaliações periódicas, em largos períodos de tempo.

3.9 Contudo, conforme já assinalamos anteriormente, essa classificação não cabe em uma lei federal de “normas gerais”, como é o caso da LDB, pois ela não é a lei competente para estabelecer o que deva ser uma universidade federal, estadual, distrital ou municipal, quando se liga o assunto à questão das prerrogativas de autonomia da instituição ou à da avaliação de desempenho ou de qualidade. E tal classificação só caberia para uma disciplina do grau de expansão (autonomia universitária) das instituições privadas de educação superior. É o que tem acontecido, não por meio da lei federal aplicável às instituições privadas, mas pelo tradicional “esquema burocrático federal”, o que será visto adiante.

4 O tema na LDB de 1996

4.1 A LDB de 1996 (Lei nº 9.394, de 20.12.1996), considerada sua finalidade, explícita de maneira bastante razoável os dizeres da Constituição que lhe dá fundamento. Seu principal defeito formal consiste em mesclar em algumas de suas passagens “normas gerais”,²² dirigidas a todos os entes federados, com regras voltadas apenas para o sistema federal de ensino, o que tem conduzido a naturais dissensões em sua interpretação.

4.2 Trilhando o caminho certo — iluminado pela luz descentralizadora e democrática lançada pela Constituição —, o legislador da LDB não se preocupou em estabelecer uma classificação de instituições de ensino superior.

²² Abordamos o tema “normas gerais” nos itens 2 a 8 do Capítulo 1 desta Parte I.

Sem distinguir instituições públicas e privadas, no art. 45 limitou-se a enunciar que a “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior com variados graus de abrangência ou especialização”, o que significa o reconhecimento da ampla liberdade de que gozam os entes federados e a iniciativa privada para inovar na organização de instituições de prestação do ensino superior. É certo que no art. 63 a LDB faz referência a uma terminologia nova — Instituto Superior de Educação, mas para dizer que poderá haver nos diferentes sistemas de ensino da federação um complexo educacional especializado na “formação de profissionais para a educação básica”, sem impedir que possa se constituir em universidade ou não, seja pública ou privada.

4.3 Nos demais dispositivos da LDB, nada se encontra que conduza a uma classificação de instituições de ensino, portanto de direito positivo, no plano do devido respeito ao princípio constitucional da legalidade ou sobre o assunto ora em discussão para estabelecimento de uma “norma geral” sobre educação superior. O que se tem até hoje dado como fato consumado é o dizer do burocrata de ocasião que se a instituição for pública tudo pode (dentro das verbas repassadas pelo Tesouro competente); se a instituição for privada, então que se submeta à vontade do burocrata.

5 LDB e o ente universidade

5.1 No art. 52, confirma a LDB a possibilidade da existência de mais de um tipo de universidade, tanto que ressalta ser “facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber”. Todavia, os incisos do artigo merecem comentários específicos, na medida em que, sem mencionar a palavra “pesquisa”, sinalizam para a chamada “universidade de pesquisa”, em todos ou em apenas um campo do saber. Diz o dispositivo em tela:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Produção intelectual institucionalizada

5.2 No art. 52, I, põe a LDB que uma das características da universidade é a “produção intelectual institucionalizada”, isso significando produção continuada de conhecimento decorrente da reflexão ou da investigação científica nos campos de saber que eleger de acordo com o seu projeto institucional.

5.3 O emprego da expressão “produção intelectual institucionalizada” no texto da LDB despertou a compulsividade da Câmara de Educação Superior — CES do Conselho Nacional de Educação — CNE para abusivamente legislar, a ponto de ter editado a Resolução CNE/CES, nº 2, de 7.4.1998, a qual, no art. 1º, diz que tal produção “consiste na realização sistemática da investigação científica, tecnológica ou humanística, por um certo número de professores, predominantemente doutores, ao longo de um determinado período, e divulgada, principalmente, em veículos reconhecidos pela comunidade da área específica”, e, no art. 2º, excedendo-se ainda mais, estabeleceu as maneiras como pode ser comprovada, a ponto de exigir, em mais um ato falho, que uma universidade deve oferecer pelo menos três cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado) ou promover a realização sistemática de pesquisas que envolvam pelo menos a metade dos doutores e três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas.

5.4 Esse ato normativo subalterno, que sem poder inovou a ordem jurídica, põe às escâncaras que o Conselho Nacional de Educação não foi feliz em explicitar no que consiste a “produção intelectual institucionalizada” a que se refere a LDB. De fato, inexistente lei prescrevendo que uma universidade, qualquer que seja seu mantenedor, esteja obrigada a oferecer pelo menos três cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Por outro lado, cursos de mestrado ou doutorado válidos são os reconhecidos pela autoridade competente e não necessariamente os que tenham merecido avaliação positiva da Capes. Peca ainda a resolução por vincular a “produção intelectual” de uma universidade

à significativa participação de doutores e a um mínimo de linhas de pesquisa, tudo isso invadindo a órbita da autonomia universitária.

5.5 A Resolução também se revela insuficiente pelo total abandono a que relega a disseminação de conhecimento e tecnologia realizada através da função extensão, mecanismo através do qual a instituição contribui para promover o desenvolvimento local e regional, a difusão da ciência e do saber, a valorização e preservação da cultura, a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes, para isso fazendo uso de resultados da pesquisa obtidos do trabalho acadêmico nela realizado, ou de que ela se apropria quando realizado alhures.

5.6 Peca ainda a Resolução por sinalizar para um tipo de pesquisa que só é desenvolvida em fronteiras do conhecimento, atividade típica de instituições atreladas ao modelo humboltiano de organização do ensino. Essa visão clássica de universidade fecha o espaço para a pesquisa focalizada sobre problemas locais de produção, de geração de emprego, de gestão de recursos, de tudo enfim que faz o cotidiano de problemas das pequenas comunidades, dos pequenos grupos de pessoas, que não podem ser menosprezados em um país com as dimensões territoriais do Brasil.

Titulação docente

5.7 No art. 52, II, a LDB trata do elogio à titulação: a universidade deve ter pelo menos um terço dos docentes com o título de mestre ou doutor. Ainda que a tendência no Brasil seja a da formação crescente de mestres e doutores, o que precisa ser estimulado, a simples titulação constitui um equívoco no que se refere ao aluno, que para ter ensino superior de qualidade precisa de professores “qualificados” para o ensino de graduação e não de simples professores portadores de títulos. Necessariamente, não são os portadores de títulos que garantem a qualidade do ensino de graduação e a conseqüente boa formação do aluno.²³

5.8 Aliás, o MEC/Inep acaba de divulgar um quadro ilustrativo do seu Cadastro Nacional de Docentes, atestando que no Brasil mestres e doutores

²³ No Capítulo 6 da Parte I abordamos com mais demora o problema da qualificação para o exercício da docência na graduação.

já são a maioria no ensino superior, mas nem por isso deixam de permanecer as críticas quanto a sua qualidade:²⁴

Há atualmente no Brasil 230.784 docentes atuando na Educação Superior. Deste número, 22,7% (52.376) são doutores, pós-doutores ou livre-docentes; 35% (80.787) são mestres; 29,4% (67.822), especialistas; e 11,8% (27.334), apenas graduados. **Somados, os mestres e doutores representam, portanto, 57,7% do total dos docentes de ensino universitário trabalhando no país.**

5.9 Mas é mais significativo o quadro seguinte, constante do Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010 da Coordenação de Pessoal de Nível Superior — Capes, revelador de que nossa pós-graduação, a rigor, não forma para o magistério superior de graduação:²⁵

**Destino dos egressos formados na pós-graduação na década de 90
(Porcentagens)**

Tipo de atividade	Mestres	Doutores
Administração / Serviços Públicos	20,7	19,9
Empresas Públicas / Privadas	21,1	5,9
Universidades	34,5	68,8
Institutos de Pesquisa	5,4	8,3
Escritórios / Consultorias	12,5	4,5
Outras	5,7	1,7

Fonte: Velloso J. *Mestres e Doutores no País: Destinos profissionais e Modelos de Pós-graduação*.

5.10 Sem que se deva desprezar a relevância da formação recebida na pós-graduação, esse é um indicador de que o sistema brasileiro não está voltado essencialmente para a preparação de mestres para a docência. Além disso inexistem estudos científicos atestando o grau da interferência da titulação de doutor na qualidade do ensino de graduação, até porque seus detentores são preparados para a pesquisa e não para o magistério, o que dá sustentação à advertência de Maurício Garcia²⁶:

²⁴ Disponível em: http://www.Inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news05_46.htm. Acesso em 28.12.2005

²⁵ Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010. Disponível em: http://www.Capes.gov.br/Capes/portal/conteudo/PNPG_2005_2010.doc. Acesso em 28.12.2005.

²⁶ GARCIA, Maurício. Doutores: a quem interessa? Disponível em: <http://www.mgar.vet.br/>

A principal questão relacionada com esse aspecto está na total ausência de alinhamento das políticas que norteiam a pós-graduação no País com as reais necessidades do magistério superior. A exceção daqueles graduados em cursos de licenciatura, a esmagadora maioria dos docentes do ensino superior não possui qualquer preparação formal pedagógica. Não sabe quem foi John Dewey, Jean Piaget ou Lev Vygotsky. Nunca leu o relatório Jacques Delors da UNESCO e não sabe o que foi a Declaração de Bolonha. Desconhece a estrutura legal do ensino superior brasileiro e não consegue mostrar claramente a diferença entre um curso seqüencial e um curso tecnológico. Não sabe o que é construção coletiva do conhecimento, interatividade e outros conceitos modernos da educação.

Docentes em tempo integral

5.11 No art. 52, III, combinado com o art. 88, § 2º, a LDB de 1996 impôs que para manter-se com a configuração do ente “universidade” a instituição deveria, a partir de janeiro de 2005, manter em seus quadros um terço dos docentes submetidos a regime de tempo integral. Isso sempre nos pareceu exorbitante, revelando que o legislador nacional operou com o conceito de universidade de pesquisa, relevando questões tão importantes quanto a juventude do nosso conjunto de universidades, as disparidades regionais, de ordem cultural e econômica, em que elas estão inseridas, a riqueza de uma estrutura universitária ajustada a realidades locais e, mais importante ainda, a diversidade de projetos institucionais e pedagógicos universitários.

5.12 A lei, assim, deixou a descoberto uma situação que é típica, ainda que possivelmente conjuntural, quando vista na perspectiva do professor, isto é, daquele que se envolve com as atividades só de ensino, só de pesquisa ou só de extensão ou com uma ou mais dessas atividades. O tempo integral é regime que predomina apenas nas instituições mantidas com recursos públicos, prevalecendo no sistema de ensino superior privado a presença de professores em regime de tempo parcial: ou são profissionais do ensino que trabalham em mais de uma instituição, ou, então, profissionais liberais ou servidores públicos que dividem seu tempo entre o trabalho e a docência.

5.13 É preciso rever essa dicção da lei, para adaptá-la à realidade, e para evitar demandas judiciais de vulto, o que por certo haverá de ocorrer a partir do momento em que forem praticados atos administrativos contra universida-

des, com base no requisito ora comentado. De fato, temos universidades de renome regional ou nacional que se consolidaram muito antes do advento da LDB de 1996 e mantêm núcleos de pesquisa de excelência, mas optaram por atuar como universidades de ensino, ou de ensino e extensão, e que poderão vir a ter que dispensar, para manter o “status”, expressivos contingentes de docentes submetidos a regime de trabalho em tempo integral, ou, ao contrário, a dispensar professores em regime de tempo parcial ou de horas-aula, especialmente se for considerado que nossa realidade é caracterizada por: a) forte e relevante presença da iniciativa privada nas atividades de ensino, que, por praticar o ensino pago opera com uma lógica econômica e uma racionalidade administrativa e acadêmica próprias de qualquer empreendimento econômico e com recursos oriundos dos alunos, aos quais não podem ser debitados os custos de investimentos e custeio em atividades de pesquisa e extensão; b) ausência de pressões de demanda por conhecimento novo e tecnologia gerados em universidades locais; c) crônica escassez de recursos públicos para o financiamento da pesquisa pelos agentes econômicos dependentes e interessados em novos conhecimentos e tecnologias.

5.14 Acresce que a impropriedade legal veio gerar impropriedades regulamentares. Assim, o Decreto nº 3.860, de 2001, estabeleceu no art. 9º que “para os fins do inciso III do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, entende-se por regime de trabalho docente em tempo integral aquele que obriga a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação”, desconsiderando a legislação do trabalho aplicável à instituição privada e proibindo o docente privado, tido como em tempo integral, de lecionar mais de vinte horas por semana. O Decreto nº 5.773, de 9.5.2006, que revogou o Decreto 3.860, manteve a impropriedade no parágrafo único do art. 69, dispondo que “O regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação”.

6 LDB e o Instituto Superior de Educação

6.1 A inovação introduzida pela LDB sobre a possibilidade da existência de um Instituto Superior de Educação foi torpedeada pelo Conselho Nacional

de Educação. Esse tipo de instituição poderia ser individual ou plantado dentro de uma coletividade mais ampla de instituição de ensino. Contudo, contrariando a lei, o notável colegiado decidiu por meio da Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de setembro de 1999, que:

Art. 4º Os institutos superiores de educação contarão com corpo docente próprio apto a ministrar, integralmente, o conjunto dos conteúdos curriculares e a supervisionar as atividades dos cursos e programas que ofereçam.

§ 1º O corpo docente dos institutos superiores de educação, obedecendo ao disposto no art. 66 da LDB, terá titulação pós-graduada, preferencialmente em área relacionada aos conteúdos curriculares da educação básica, e incluirá, pelo menos:

I – 10% (dez por cento) com titulação de mestre ou doutor;

II - 1/3 (um terço) em regime de tempo integral;

III - metade com comprovada experiência na educação básica.

6.2 Por aí se vê que, afóra outras aberrações cometidas, o CNE cuidou de condicionar a possibilidade de investimentos privados em instituições vocacionadas para formação de profissionais para a educação básica, impondo, para tanto, não apenas a exigência de um percentual de doutores, mas especialmente, a exigência de um terço dos docentes em tempo integral. Trabalhou com a mentalidade de universidade de pesquisa, que no Brasil poucas existem, sejam públicas ou privadas.

6.3 Independente dessa posição equivocada do CNE, a interpretação sistemática dos enunciados dos arts. 61 a 64 da LDB autoriza afirmar que os institutos superiores de educação são, por definição, instituições com vocação para a formação e qualificação de profissionais para a educação básica, docentes ou não. Porém, nada impede se instrumentem para a formação e qualificação de profissionais para a educação superior.

6.4 Em princípio, o instituto superior de educação se situa no mesmo patamar da faculdade ou escola superior, ou das faculdades integradas, podendo

ser universidade ou centro universitário, se preenchidos os requisitos para tanto, cabendo-lhe manter: a) cursos de licenciatura, de graduação plena, para a formação de docentes nas diversas áreas de conhecimento; b) cursos de graduação em pedagogia, para a formação de profissionais em planejamento, administração, inspeção, supervisão e orientação educacional; c) curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e as primeiras quatro séries do ensino fundamental; d) programas de formação pedagógica para diplomados em cursos de graduação que queiram se dedicar à educação básica; e) programas de educação continuada para os profissionais que atuam nos diversos níveis da educação básica; f) cursos de pós - graduação *lato e stricto sensu* e atividades de pesquisa.

7 Classificação infralegal das IES pós - LDB

7.1 Visto que a Constituição só faz referência expressa à “universidade” e que a LDB também só menciona um ente específico, o “instituto de educação superior”, pois tudo o mais abrigou no enunciado de seu art. 45, pelo qual “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”, toda a tipologia de instituições na esfera do sistema federal de ensino resultou de inúmeros decretos editados após seu advento com a finalidade de controlar a atuação, com maior ou menor liberdade, das instituições privadas.

7.2 De abril de 1997 a outubro de 2004, foram editados os Decretos nº 2.207, de 15.4.1997; nº 2.208, de 17.4.1997; nº 2.306, de 19.8.1997; nº 2.406, de 27.11.1997, nº 3.741, de 31.1.2001; nº 3.860, de 9.7.2001; nº 4.364, de 6.9.2002; nº 4.914 de 11.12.2003; nº 5.119, de 28.6.2004; e nº 5.224, de 1º.10.2004; que reduziram os “diferentes graus de abrangência e especialização” mencionados no art. 45 da lei nacional à seguinte hierarquia de categorias básicas, sempre com a finalidade de disciplinar as prerrogativas de autonomia das instituições privadas: a) Centros Universitários; b) Faculdades Integradas; c) Faculdades, ou Escolas Superiores ou Institutos; d) Centros de Educação Tecnológica ou Faculdades Tecnológicas.

7.3 Com o advento do Decreto nº 5.773, de 2006, que não define o que a burocracia federal entende por “prerrogativas acadêmicas”, as instituições de ensino superior passaram a ser assim classificadas em três tipos:

Art. 12. As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e **respectivas prerrogativas acadêmicas**, serão credenciadas como:

I - faculdades;

II - centros universitários; e

III - universidades.

Centros Universitários

7.4 O centro universitário veio a constituir categoria nova na tipologia governamental das instituições brasileiras de ensino superior. Corresponde o centro universitário ao conceito de universidade de ensino, sem que disponha de todas as prerrogativas constitucionais de autonomia atribuídas ao ente universidade. Foram previstos originariamente como “instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam “pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar”, com “autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes”, observados “os limites definidos no plano de desenvolvimento da instituição, aprovado quando do seu credenciamento e recredenciamento”.

7.5 Apesar do seu surgimento ter decorrido de decreto, a figura do centro universitário, porque perfeitamente enquadrável nos “variados graus de abrangência e especialização” mencionados no art. 45 da LDB, passou a merecer consideração em lei e ato normativo com força de lei. Assim, a Lei no 10.172, de 9.1.2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação para o período 2001-2010, no tópico das **diretrizes** referentes ao ensino superior a eles fez referência:

Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a permanente avaliação dos

currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira e constituir um pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso país.

Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia.

É o caso dos centros universitários.

7.6 Mais tarde, ato presidencial com força de lei, a Medida Provisória nº 2.216-37, de 31.8.2001,²⁷ reafirmou a necessidade da presença do centro universitário como instrumento de promoção da educação superior, ao estabelecer, no art. 20, que incumbe à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação “deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior integrantes do Sistema Federal de Ensino como centros universitários e universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação”.

7.7 Todavia, o Decreto nº 4.914, de 11.12.2003, veio a vedar o credenciamento de novos centros universitários²⁸ (art. 1º) e impor aos já credenciados (art. 2º) que devessem cumprir, a partir de 2007, todos os requisitos de uma universidade de pesquisa, sob pena de (art. 3º, § 4º) “o não-atendimento das exigências importarem no imediato descredenciamento do centro universitário, retornando ele a sua situação anterior junto ao Ministério da Educação”, isso revelando que a tipologia infralegal caminha de acordo com os humores da administração, sempre em prejuízo do empreendedor privado, o que não encontra fundamento na Constituição Federal ou em lei reguladora do sistema federal de ensino. Em

²⁷ As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

²⁸ Observe-se que um decreto permitiu e estimulou a iniciativa privada a investir em “centros universitários” e o outro proíbe e impõe deveres, sem que um decreto tenha perguntado ao outro quem pagará o prejuízo resultante da mudança de humor.

estudo realizado para a Associação Nacional dos Centros Universitários – Anaceu²⁹, cuidamos do assunto, que permanece em pauta no âmbito da cambiante administração do Ministério da Educação.

7.8 O Decreto nº 5.773, de 9.5.2006, voltou a permitir o credenciamento de centros universitários (art. 12,II), assegurando-lhes inclusive autonomia para a criação de cursos sem prévia autorização governamental (art. 28, “caput”), mas manteve as restrições introduzidas pelo Decreto nº 4.914, de 2003. Logo em seguida é editado o Decreto nº 5.786, de 24.5.2005, para complementar aquele e revogar o último, com o que os centros universitários passaram a ter a seguinte configuração: a) são instituições resultantes do “credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com avaliação positiva pelo Sinaes” e “que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar”; b) devem manter em seus quadros, pelo menos, um quinto do corpo docente em regime de tempo integral e um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; d) poderão criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, conforme previsto em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes; e) estão impedidos de atuar ou criar cursos fora da sede indicada no ato de seu credenciamento; f) poderão registrar os diplomas dos cursos que oferecerem, concessão que contraria a letra do art. 48 da LDB.

Faculdades Integradas

7.9 O rótulo “faculdades integradas”, em nosso meio, identifica a instituição de educação superior que adota organização e mecanismos de gestão acadêmica capazes de favorecer, em benefício da gestão e da qualidade do ensino, a congregação de esforços para poder atuar em mais de uma área de conhecimento. Pressupõe que uma mesma pessoa jurídica, pública ou privada, esteja a fazer funcionar mais de uma faculdade ou escola, com um ou mais cursos superiores.

²⁹ O texto integral consta de www.educonsult.com.br, no seguinte endereço: http://www.educonsult.com.br/doujur/estudo_centros_universitarios.doc

7.10 Seu grau de autonomia acadêmica, a rigor, não é diferente daquele próprio das instituições de ensino componentes: duas ou mais faculdades, escolas, institutos ou quejandos. A “integração” tem a ver com os mecanismos de gestão acadêmica, tal como o de regimento acadêmico unificado, tudo sendo feito sob controle unificado, já que as faculdades ou escolas ou outra denominação devem pertencer à mesma pessoa jurídica.

7.11 Assim, tudo o se que disser sobre faculdades integradas está contido no que adiante será dito sobre o ente faculdade ou escola, pois tudo tem a ver com o seu porte ou o seu grau de respeitabilidade pública, sob controle do sistema de ensino competente, para fins de aferição de qualidade.

Faculdades ou Escolas Superiores

7.12 Faculdade, instituto e escola superior são expressões sinônimas, empregadas, segundo nossa tradição, para identificar instituições que oferecem um ou mais cursos de graduação na mesma área de conhecimento. Por exemplo: Faculdade ou Escola Superior de Ciências da Saúde, com cursos de medicina, enfermagem, odontologia e fisioterapia ou apenas um deles.

7.13 As faculdades, os institutos e as escolas superiores constituem, no universo das instituições de educação superior, as organizações acadêmicas de estrutura mais simples, podendo, contudo, ser transformados em faculdades integradas, centros universitários ou universidades.

7.14 Organizações estruturalmente simples, comprometidas com a oferta de um ou mais cursos de graduação, nada há que as dispense de compromissos com atividades de pesquisa e de extensão. Não podem ser cobradas por elas, mas não estão impedidas de as desenvolver. Tanto assim é que não lhes é vedada a oferta de cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, de acordo com sua capacidade para consolidar infra-estrutura e linhas de pesquisa. Contudo, suas prerrogativas de autonomia têm sido abusivamente castradas pela burocracia, independentemente da excelência do ensino ministrado ao longo do tempo.

7.15 Em face da autonomia didático-científica que a Constituição assegura a todas instituições de educação superior, não há como admitir que o MEC

permaneça exigindo que uma faculdade privada precise ter previamente autorizado a transferência de um curso do período noturno para o matutino, ou que só possa aplicar um novo regime disciplinar depois de a modificação regimental ter sido homologada pela autoridade educacional.

Centros de Educação Tecnológica e Faculdades Tecnológicas

7.16 Nos últimos anos, a educação tecnológica chegou ao ensino superior, na modalidade cursos de graduação, que por suas finalidades e duração se diferenciam dos cursos de graduação tradicionais.³⁰ A iniciativa privada passou a atuar com ênfase nessa área, por intermédio de instituições denominadas Centros de Educação Tecnológica, recebendo da União estímulo para fazê-lo, a ponto de o Decreto nº 3.741, de 31.1.2001, ter estabelecido que “os Centros de Educação Tecnológica privados, independentemente de qualquer autorização prévia, poderão oferecer novos cursos no nível tecnológico da educação profissional nas mesmas áreas profissionais daqueles já regularmente autorizados.” Essa flexibilização era uma imposição da realidade, tendo em vista as finalidades desses cursos, que precisam acompanhar as exigências evolutivas do mercado na região em que atua a instituição de ensino.

7.17 Todavia, passados menos de dois anos, com a edição do Decreto nº 4.364, de 6.9.2000, o estímulo foi reduzido, pois a abertura de cursos nas mesmas áreas profissionais ficou restrita a “cursos reconhecidos”. Mais grave: quase dois anos após, o Decreto 5.119, de 28.6.2004, castrou de vez a autonomia antes concedida para estimular a iniciativa privada a investir no setor, tendo, finalmente, o Decreto nº 5.225, de 1º.10.2004, alterado a denominação de tais instituições privadas para “Faculdades Tecnológicas”.

7.18 Mais recentemente, surge o Decreto nº 5.773, de 2006, para dizer que os Centros Tecnológicos ou as Faculdades Tecnológicas mantidas pelo setor privado passarão a ser tratados como Faculdades, sem qualificação, para os fins do exercício de suas prerrogativas acadêmicas.

³⁰ O Parecer CNE/CES nº 436, de 02 de abril de 2001, Relator o Conselheiro Carlos Alberto Serpa de Oliveira (DOCUMENTA nº 457, de 2001) dedicou-se a mostrar a diferença entre graduação tradicional e a graduação tecnológica, fixando a carga horária mínima dos cursos em 1.600,

7.19 Esse decreto, que só atinge o sistema federal de ensino, estabelece que mesmo as universidades, públicas federais ou privadas, que têm autonomia para criar cursos inovadores, precisam se subordinar a um “catálogo de denominações de cursos superiores de tecnologia” (art. 5º, § 3º, VI), para efeito de seu reconhecimento e renovação de reconhecimento.

8 Síntese conclusiva

8.1 Na medida em que o conceito de autonomia didático-científica das instituições de educação superior vai se afirmando, por decorrência de uma aplicação mais lúcida e precisa dos princípios constitucionais sobre o ensino — embora ainda ocorra exagerada intervenção do Estado na atividade educacional —, e na medida em que o Estado vai aperfeiçoando seus processos de avaliação de instituições e de cursos, no cumprimento do dever de assegurar “padrão de qualidade” ao ensino, a tipologia das IES adotada pelos sistemas de ensino, por falta de base científica, vai perdendo sentido.

8.2 De certa forma, os avanços e recuos, as medidas de ampliação e de restrição de prerrogativas, e, principalmente, a insistente criação de novos tipos de instituições — algo que vem desde a década de setenta — são sintomas claros de que uma tipologia de instituições deveria estar estreitamente articulada, primeiro, a prerrogativas de autonomia definidas em função do grau de complexidade, abrangência e especialização das atividades desenvolvidas na instituição, e, segundo, a processos de avaliação de desempenho e de qualidade capazes de expor com clareza as relações que caracterizam e justificam a concessão de novas prerrogativas de autonomia.

8.3 Desse modo, a autonomia didático-científica das instituições não-universitárias estaria deixando de ser demarcada pela espécie em que é enquadrada a instituição, para ser prestigiada pelo seu desempenho e qualidade demonstrados nos processos oficiais de avaliação.

Significado de credenciamento e recredenciamento de IES e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores

1 Introdução

1.1 As idéias que este estudo veicula decorrem de algumas constatações que surgem quando se confronta a linguagem da Constituição Federal com a de leis federais que regulam o ensino superior proporcionado pela iniciativa privada ou pelo poder público, a saber: a) quando os enunciados da Constituição Federal se aplicam ao ensino superior mantido pela iniciativa privada (CF, art. 170, parágrafo único; art. 206, III, parte final, e art. 209, II, primeira parte), que atua por meio de organizações que nascem segundo as regras do Código Civil, apenas a palavra “autorização”, portanto decorrente de ato administrativo vinculado à lei, é mencionada, o que tanto pode ser tomado no sentido de “autorização de funcionamento de instituição privada de ensino superior” ou de “autorização de funcionamento de curso superior em instituição privada”. As outras expressões constantes do título deste estudo são invenção do legislador, não raro estimulado pelos burocratas; b) quando o enunciado do art. 37, XIX, da Constituição Federal se aplica ao ensino superior mantido pelas pessoas políticas internas — União, Estados, Municípios e Distrito Federal —, verifica-se que ele se refere à forma de criação das instituições públicas: “somente por lei específica poderá ser ‘criada’ autarquia e ‘autorizada’ a instituição de fundação”, cuja atuação no referido campo do ensino depende do que estabelecer a lei criadora da autarquia ou autorizadora da instituição da fundação; c) já nos enunciados da Constituição Federal aplicáveis ao gênero “educação”, da qual o ensino superior é espécie, os conceitos são bem mais amplos e abrangentes, tais como: “a educação, é direito de todos e dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade” (CF, art. 205, primeira parte); a educação tem por objetivo o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF, art. 205, segunda parte); o “ensino será ministrado com

base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (CF, art. 206, I); “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (CF, art. 206, II); “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas (CF, art. 206, III); “garantia de padrão de qualidade” (CF, art. 206, VII); “avaliação de qualidade” (CF, art. 209, II, segunda parte); devendo ser garantido pelo Estado, “o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (CF, art. 208, V).

1.2 Essas constatações sugerem perguntas a que os autores oferecem respostas, segundo o seu pensamento, com a pretensão de estimular com o presente exercício a realização de estudos tanto mais amplos quanto mais pormenorizados, nos meios acadêmicos e governamentais. São perguntas tais como: a) As expressões “credenciamento”, e “reconhecimento”, constantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996), às quais a lei instituidora do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — Sinaes (Lei do nº 10.861, de 14.4.2004) acrescentou as variantes “renovação de credenciamento” e “renovação de reconhecimento” são compatíveis com a linguagem da Constituição? b) Para que possam ser consideradas compatíveis com a Constituição é preciso distinguir o significado de sua aplicação às instituições públicas e privadas de ensino superior? b) Na atualidade, esses rótulos adotados pelo legislador infraconstitucional são prestantes para identificar com precisão situações merecedoras de regulação por meio de leis de “normas gerais”, observado o regime da Constituição? Não deveriam ser eles abandonados? c) O emprego de tais expressões em leis e atos normativos delas subalternos — decretos, portarias, resoluções etc — não está a retirar de foco aquilo a que a Constituição atribui importância, qualquer que seja o sistema de ensino controlador do ensino superior, ou seja: o direito do aluno de aprender, de escolher a escola e o respeito à sua boa-fé, seja pública ou privada a instituição de ensino, já que nenhuma delas pode funcionar sem a manifestação “autorizadora” do Estado, por lei, quando pública, ou por ato administrativo, quando privada? d) A criação de procedimentos burocráticos veiculados por atos administrativos não seria modo indesejável de o poder público subtrair-se ou “lavar as mãos” em face de suas competências, deveres e responsabilidades com as atividades de acompanhamento continuado de planos e programas de manutenção e expansão da oferta de serviços educacionais

e de avaliação da qualidade dos bens e serviços transferidos pelas instituições de ensino superior para a sociedade?

1.3 Precisar o significado que devem ter as expressões supracitadas, diante do que prescreve a Constituição Federal nos parece essencial, tanto para dar interpretação razoável às leis existentes no seu confronto com a Constituição — mediante a aplicação da linguagem do Supremo Tribunal Federal, que se desdobra em “interpretação conforme com redução de texto” ou em “interpretação conforme sem redução de texto”, para que não tenhamos a declaração da inconstitucionalidade total —, como para dar indicações sobre os cuidados a serem tomados na produção de atos normativos infralegais ou na redação de futuras leis.

2 Breve retrospecto de nossa evolução legislativa

2.1 Sem que tenhamos de retornar aos primórdios de nosso federalismo, instaurado com a promulgação da Constituição de 1891, e por isso tomando como marco a Constituição Federal de 1946 — que se tivesse perdurado teria completado somente 59 anos —, pode-se dizer que a história de nosso direito educacional infraconstitucional legislado revela que as expressões que dão título ao presente trabalho são antigas e sempre traduziram excessiva interferência da União sobre as instituições federais de ensino superior, assim como sobre as instituições mantidas pelos Estados ou pela iniciativa privada. Tudo isso, sem que fosse dada primazia ao fato de que a educação tem por alvo o brasileiro, o aluno, que por meio dela busca conquistar os atributos que conduzem ao seu pleno desenvolvimento como pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, segundo a capacidade de cada um.

2.2 A Constituição Federal de 1946, inspirada na de 1891 e na de 1934, instituiu um modelo de federalismo educacional com a seguinte estrutura básica: a União e os Estados, todos autônomos, organizariam os respectivos sistemas de ensino, cabendo à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e aos Estados a legislação supletiva ou complementar (CF, arts. 5º, XV, “d”, 6º, 170 e 171). O ensino superior seria ministrado em estabelecimentos públicos, mas livre à iniciativa particular, que deveria observar as leis reguladoras da prestação dos serviços de ensino (CF, art. 167).

2.3 Todavia, nos quinze anos seguintes, até a promulgação da nossa primeira lei de diretrizes e bases, em 1961, permanecemos aplicando legislação e métodos antigos, vindos do Estado Novo, ditatorial, durante o qual o funcionamento de estabelecimentos de ensino superior no País era inteiramente controlado pela União, prevalecendo assim os ditames do Decreto-lei Federal nº 421, de 1938, pelo qual tudo dependia de prévia “autorização” e posterior “reconhecimento”, ambos devendo ser requeridos ao ministro da Educação, o qual, ouvido o Conselho Nacional de Educação, submeteria os pedidos, com parecer, à decisão do Presidente da República.

2.4 Vale como testemunho do que se passava naquela época o fato de a Universidade de São Paulo — USP, instituição pública estadual, criada em gesto pioneiro pelo Decreto Estadual nº 6.283, de 25.1.1934, só ter obtido a confirmação da aprovação de seus estatutos pelo governo federal com a edição do Decreto Federal nº 39, de 3.9.1934, e ter precisado ver sua reformulação homologada pelo Decreto Federal nº 33.547, de 14.8.1953.

2.5 Apesar dos dizeres da Constituição de 1946, o apego à cultura centralizadora vinda do passado penetrou no texto da Lei nº 4.024, de 20.12.1961, nossa primeira LDB, tanto que esta, desgarrando-se da Constituição que lhe dava fundamento de validade, somente admitia o federalismo educacional em parte, pois muito deixava nas mãos da União, nas mãos da burocracia federal. Essa lei empregava as expressões “estabelecimentos reconhecidos”, para identificar as instituições privadas (particulares) e “estabelecimentos oficiais”, para identificar as instituições públicas (art. 19), mas em quaisquer casos os atos de reconhecimento de instituições e de seus cursos eram federais.

2.6 Durante a vigência da Constituição de 1967, que manteve o federalismo educacional inaugurado pela Constituição de 1946, foi produzida a Lei nº 5.540, de 28.11.1968, a qual, modificando a LDB de 1961, fixou “normas de organização e funcionamento do ensino superior”, adotando nova linguagem, para falar em processo de “autorização e reconhecimento de universidades”, em “reconhecimento de cursos de graduação” e em “credenciamento de cursos de pós-graduação” (arts. 7º, 24, 27 e 47). A Emenda nº 1, de 1969, também não modificou o estabelecido em 1967, no tocante ao ensino superior.

2.7 Na prática, permaneceu funcionando o regime centralizador, antifederativo, podendo-se citar, a título de ilustração, os seguintes decretos presidenciais: Decreto nº 78.531, de 4 de outubro de 1976, que concedeu “reconhecimento à Universidade Estadual de Campinas, com sede na cidade de Campinas, Estado de São Paulo”, e o Decreto nº 81.035, de 15 de dezembro de 1977, que concedeu “reconhecimento ao curso de Bacharelado em Química do Instituto de Física e Química de São Carlos, da Universidade de São Paulo”. O Estado de São Paulo, que no pleno exercício de sua autonomia constitucionalmente prescrita dera o exemplo de inovar na oferta do ensino superior, com a criação da Universidade São Paulo – USP, permanecia atrelado aos controles federais, à semelhança da tutela exercida pelo poder central sobre as instituições privadas (as Pontifícias Universidades Católicas – PUCs, por exemplo).

2.8 Feito esse breve retrospecto exemplificativo, cuidemos do período inaugurado com o advento da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, adiantando-se desde já que, apegado ao passado, o legislador que deve complementá-la não tem sido feliz em a ela dispensar o devido respeito, mantendo-se afinado com a manutenção da burocracia instalada, discursiva, onerosa e não-prestante.

3 Constituição de 1988 e a federação educacional

3.1 De todas as que tivemos, a Constituição de 1988 foi a mais minudente ao estruturar nosso federalismo educacional, demarcando de forma pormenorizada as competências das pessoas políticas internas — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dos seus dizeres, transcrevemos os dispositivos que nos parecem essenciais, para os fins deste estudo:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

.....
 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
 XIV - diretrizes e bases da educação nacional;

.....
 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

.....

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

.....

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 13.9.1996)

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998)

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

3.2 Anote-se que a Constituição, ao traçar as balizas de nosso federalismo educacional, quando se refere à escola pública emprega as expressões “instituições públicas”, “estabelecimento oficial” ou “instituições educacionais criadas por lei”. Sobre as formas de controle do ente federado mantenedor da escola pública de ensino superior — afora a vinculação de receita pública para fins de manutenção da educação gratuita vista como um todo —, nada mais diz, isso remetendo à lei de cada um dos sistemas de ensino, todos autônomos.

4 Constituição de 1988 e a iniciativa privada no ensino superior

4.1 Quando a iniciativa privada realiza a atividade econômica³¹ de prestação de serviços de ensino superior, portanto ao lado do Estado que tem o dever de prestá-los, mas sem exclusividade, a Constituição cuida do assunto nas seguintes passagens:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 173.....

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

³¹ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.266-5-BA, realizado em 6.4.2005 (DJU de 23.9.2005), prevaleceu, por maioria de votos, a classificação doutrinária do Ministro Relator, Eros Grau, pela qual os serviços de educação constituem serviço público não-privativo, motivo pelo qual os Estados podem legislar para as instituições particulares, apesar dos fortes argumentos em contrário do Ministro Carlos Britto, para quem os serviços de ensino constituem atividade econômica, ainda que mitigada por regras de direito público, opinião a que nos filiamos.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

.....

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

III – (...) coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

.....

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

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

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

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

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

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

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

4.2 Esses enunciados constitucionais conduzem à seguinte linha de raciocínio: a) a Constituição assegura à iniciativa privada o direito de atuar na oferta do ensino superior, na qualidade de “mantenedora”, devendo, nessa qualidade, submeter-se aos princípios e regras que disciplinam a atuação dos agentes econômicos, que não são princípios e regras de direito educacional, mas de direito civil, tributário, previdenciário, trabalhista, consumerista etc; b) para atuar no ensino superior, a organização privada mantenedora de instituição de ensino superior precisa obter prévia autorização do Estado, que não a pode negar se preenchidos os requisitos de lei, pois não se trata de concessão ou permissão de serviço público, mas de licença para se estabelecer com o fim de atuar no campo do ensino (obtenção do “alvará” para o funcionamento da instituição mantida); c) a instituição de ensino superior mantida por organização privada precisa obedecer às diretrizes e bases ou normas gerais sobre essa modalidade de ensino, estabelecidas em lei ordinária federal e que são comuns às que devem ser observadas pelas instituições de ensino federais, estaduais, municipais ou distrital; d) no caso da iniciativa privada, as sanções definidas em leis e aplicáveis pelos órgãos competentes do Estado fiscalizador, obedecido o devido processo legal, se desdobram em duas vertentes: as que dizem respeito à organização privada tomada em si mesmo (agente econômico) e as que se dirigem à instituição mantida (agente de ensino); e) qualquer que seja a hipótese de sanção, em face de descumprimento da lei, incidente sobre a mantenedora (agente econômico) ou sobre a instituição de ensino mantida, nenhuma delas pode atingir o aluno, o alvo do ensino recebido mediante prévia autorização do Estado.

5 Constituição cidadã e o ensino superior

5.1 A Constituição de 1988 inovou no tocante à prestação do ensino superior por quaisquer dos entes federados ou pela iniciativa privada e tudo o que prescreve, com raras ressalvas, vale para o ensino público, não deixando margem para que sejam discriminados alunos de escolas públicas ou privadas:

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

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*);

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

.....

5.2 Neste ponto, a Constituição se dirige ao mais importante — os direitos dos alunos e das instituições de ensino —, igualando o ensino público e o privado, com raríssimas ressalvas. Assim é que: a) prestigia o aluno da escola pública ou privada, pondo em primeiro lugar a “liberdade de aprender”, no elenco das liberdades; b) prestigia a liberdade de ensino em instituições públicas e privadas, ao se referir às “liberdades” voltadas para o “ensinar e pesquisar”, o “divulgar o pensamento, a arte e o saber”, assim como ao “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”; c) prestigia a “valorização dos profissionais do ensino”, que obriga tanto a instituição pública quanto a privada; d) refere-se a um “padrão de qualidade” do ensino público e privado, em respeito ao aluno e à sociedade, cujo mínimo aceitável e formas de sua aferição devem ser objeto de “norma geral” prevista em lei nacional; e) dirige-se especificamente ao ensino mantido pelo Estado quando a ele impõe, na escola pública, a gratuidade do ensino (há

a ressalva do art. 242), gestão democrática do ensino e planos de carreira e piso salarial para o magistério público (art. 206, V, 2ª parte).

6 LDB de 1996 e a federação educacional

6.1 Promulgada a Constituição de 1988, o Congresso Nacional consumiu oito anos para produzir a Lei nº 9.394, de 20.12.1996, referente às “diretrizes e bases” ou “normas gerais” nela previstas, período em que mais uma vez permanecemos convivendo com legislação infraconstitucional antiga, parcialmente revogada (não recepcionada pelo novo texto constitucional), e com rebelde desatenção às inovações constitucionais.

6.2 Vale como exemplo dessa rebeldia contra o federalismo educacional instaurado em 1988 a edição do Decreto Federal nº 1.303, de 8.11. 1994, determinando que: a) a criação de universidade e de quaisquer estabelecimentos de ensino superior ou de novos cursos passaria a depender de autorização do Presidente da República, à vista de parecer favorável do Conselho de Educação competente, o qual deveria ser aprovado pelo Ministro da Educação, que poderia determinar o reexame de qualquer matéria nele tratada (art. 1º); b) o reconhecimento de universidades e dos cursos por elas criados, bem como os dos estabelecimentos isolados de ensino superior, após a autorização do respectivo funcionamento, será tornado efetivo, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do conselho de educação competente, devidamente aprovado pelo Ministro da Educação e do Desporto (art. 2º); c) a suspensão, até 30 de abril de 1995, da criação de universidades e de cursos superiores de graduação em todo o Território Nacional, bem como o aumento de vagas nos cursos já existentes, exceto nas universidades já instaladas (art. 12 e 13).

6.3 Mas apesar da demora havida em sua elaboração, a Lei nº 9.394, de 1996, veio para pôr termo aos abusos que o Poder Executivo vinha cometendo contra a Constituição, e seus autores captaram com razoável precisão o alcance e a abrangência dos enunciados constitucionais relativos ao nosso sistema federativo educacional de ensino superior. Com efeito, ainda que empregando terminologia antiga e inadequada para explicitar a Constituição que lhe dá fundamento, tais como, “reconhecer cursos” e “credenciar instituições”, a LDB prescreve que a cada um dos entes federados incumbe:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

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

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

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

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

7 LDB e o controle de qualidade dos serviços de ensino

7.1 Na redação dos enunciados pertinentes ao aspecto administrativo-educacional propriamente dito, mais precisamente na redação dos dispositivos voltados para os deveres dos sistemas estatais de ensino superior no tocante a “padrão de qualidade”, “avaliação de qualidade” e seus correspondentes “direitos das instituições de ensino” e “direitos dos alunos”, o legislador nacional não logrou obter o mesmo êxito. Com efeito, incorporou ao texto da LDB expressões que no passado designavam a tutela da União sobre os Estados e a iniciativa priva-

da, com isso criando um ambiente confuso e ineficiente que vem permitindo, no dia-a-dia, comportamentos governamentais que se afastam da principiologia constitucional, toda ela voltada para a segurança jurídica.

7.2 Assim é que no texto da Lei nº 9.394, de 1996, que revogou expressamente suas antecessoras e no tocante ao federalismo atende à Constituição, com as ressalvas já feitas, no campo do ensino introduziu aplicações lingüísticas que não vêm sendo bem compreendidas pelos intérpretes governamentais, na medida em que não veiculam a precisão exigida para bem explicitar os princípios anteriormente mencionados. Dizem seus arts. 46 e 48:

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**.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Art. 48. Os diplomas de **cursos superiores reconhecidos**, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

7.3 O que ambos os artigos revelam? Revelam o emprego de linguagem inadequada para regular uma série de situações distintas, gerando distorções: a) primeiro, porque ao aluno cidadão brasileiro a Constituição garante o direito de aprender e o devido respeito à sua boa-fé quando se matricula em escola superior pública — portanto criada e posta funcionar pelo sistema de ensino competente, seja o federal, o estadual, o municipal ou o distrital —, ou em escola privada “autorizada” a funcionar pela União, independentemente do “reconhecimento do curso” a que se refere o art. 48; b) segundo, porque as instituições públicas nascem da lei e só por lei podem ser extintas, o que é

contemplado pelo art. 46, § 2º, e disso resulta a desnecessidade do emprego das expressões “reconhecimento de cursos”, “credenciamento de instituições” por “prazos limitados” e “renovados periodicamente”, que só atingem a iniciativa privada, mas a nenhum empreendedor privado (pessoa física ou jurídica) permite a Constituição seja imposto tamanho disparate; c) terceiro, porque o art. 46, § 1º, limita-se a tocar de leve no mais importante para o aluno e a sociedade, que não nasceram nem existem para ser enganados pela burocracia pública, qual seja a necessária avaliação de qualidade do ensino segundo padrões pré-estabelecidos. Sobre isso a LDB passou ao largo, estabelecendo, contudo, que se e quando feita a avaliação forem identificadas deficiências, qualquer que seja a escola, deverá haver reavaliação, obedecido o devido processo legal, para que só então possam ser aplicadas sanções à escola, jamais ao aluno.

7.4 Mas é possível retirar dos enunciados supratranscritos ilações que compatibilizem seus dizeres com os princípios e preceitos constitucionais. No texto do art. 46 da LDB, são feitas referências a seis “momentos” ou “processos” distintos, interligados entre si: **autorização** e **reconhecimento** associados a cursos e **credenciamento** a instituições de ensino; **avaliação** a identificação de deficiências quanto ao ensino; **saneamento** a recomendações resultantes da identificação de causas de deficiências — que está implícito, quando se trata de processos como os descritos, embora não explícitos no texto —; **reavaliação** a verificação de cumprimento de recomendações — o que também não está explícito, embora esteja implícito em todo o processo de saneamento. Uma primeira ilação é a de que é o processo de avaliação que faz a interligação entre os demais.

7.5 Em verdade, não são os atos de “autorização” ou “reconhecimento” de cursos ou o ato de “credenciamento” de instituições que devem ter prazos limitados. Nem o Estado poderia cometer a aventura, em face dos princípios que regem a administração pública, nem a iniciativa privada correria o risco de realizar investimentos de vulto, para fazerem funcionar por três ou cinco anos uma instituição de educação superior. Da mesma forma, não faz sentido autorizar ou reconhecer um curso por cinco anos, quando seu currículo pode ser executado em cinco ou mais anos, sabido que a cada semestre ingressam uma ou mais turmas de alunos e que aquele prazo só atingiria as primeiras turmas.

7.6 De outra parte, “recredenciamento” de IES e “renovação de reconhecimento” de cursos são palavras equivocadas que o legislador nacional absorveu das inúmeras “invenções” criadas pela burocracia estatal, com notória infelicidade, na tentativa de explicitar questões inerentes às expressões constitucionais “padrão de qualidade” e “avaliação de qualidade” do ensino, postas na Constituição como rótulos de ações estatais obrigatórias e permanentes, preventivas ou corretivas de desvios entre o esperado e o efetivamente observado — tudo isso sempre tomando como objeto a defesa do interesse público, jamais o processamento burocrático que lhe dá sentido e forma.

7.7 Desse modo, uma segunda ilação é a de que as ações que cabem ao poder público desencadear para assegurar “padrão de qualidade” constituem o objeto da “avaliação de qualidade”. Ela será externa, quando estiver o poder público agindo para identificar eventuais indícios de deficiências, de modo a lograr antecipar-se a situações que venham a prejudicar o aluno ou a sociedade no que respeita a um dado “padrão de qualidade” esperado; será interna se, identificada a existência de deficiências, não se puder associá-las a prováveis causas externas.

7.8 Os processos de avaliação externa orientados para a apuração de deficiências alcançam a todas as instituições, públicas ou privadas, pois que conduzidos para assegurar o princípio constitucional de “garantia de padrão de qualidade”. A partir disso, a lei prevê tratamento diferenciado, quer seja a instituição pública ou privada (Lei nº 9.394, de 1996, art. 46, §§ 1º e 2º), considerando que as ações sobre cada uma delas serão igualmente diferentes. Para tal fim, o poder público tem feito uso de especialistas recrutados na comunidade acadêmica e científica, cuja função é exatamente a de identificar causas e elaborar recomendações para a sua superação. Quando é o poder público o responsável pela manutenção da instituição, caberá a ele agir no sentido de eliminar as causas apontadas, aportando, inclusive, recursos adicionais, se necessário.

7.9 No entanto, os procedimentos não serão os mesmos quando deficiências são identificadas em instituições privadas. Nesse caso, da ação do poder público devem resultar: a) identificação de deficiências, busca de entendimento entre o agente do poder público e a instituição de ensino sobre suas prováveis causas, visando à compreensão do problema e a apli-

cação das soluções adequadas; b) celebração de acordo — ou protocolo de compromisso, como diz a Lei do Sinaes — para cumprimento de ações corretivas sobre as causas e soluções acordadas, cujas recomendações serão conduzidas pela instituição privada com vistas a superar as deficiências identificadas; c) fixação de prazos para que as causas sejam superadas e sanadas as deficiências originalmente identificadas, com fixação de prazo para reavaliação; d) reavaliação.

7.10 Essa é a lógica do processo, da mesma forma que é a lógica do que a lei estabelece como periodicidade dos demais “momentos” de ação do poder público — reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições. Esses “momentos” têm a sua periodicidade determinada em razão do “momento de avaliação”, do que resultam interstícios diferentes, definidos de acordo com a gravidade das deficiências identificadas, da definição de suas causas, da gravidade de cada uma delas, do tempo necessário para sua superação e, finalmente, pelo “momento de reavaliação”.

7.11 Aceito esse entendimento, tem-se que prazos devem ser fixados para o desenvolvimento dos processos de avaliação a que está obrigado realizar o poder público, tal como induzem concluir os parágrafos do art. 46 da LDB: avaliação continuada a partir do funcionamento de instituições e cursos, com vigilância permanente sobre os respectivos planos de desenvolvimento institucional e projetos pedagógicos. E é essa avaliação governamental, portanto externa, sobre instituições e cursos que precisa ser concebida e implementada pelos sistemas de ensino. Mas nisso ainda patina a República.

8 Lei nº 10.861, de 2004 — Sinaes

8.1 Apesar do nome “sistema nacional”, essa lei mais recente tem a ver com o sistema federal de ensino, dirigindo-se, portanto, às instituições públicas federais e às privadas de ensino superior. Contém, portanto, o erro de se referir a “nacional”, pois que não abrange toda a federação educacional. Todavia, contém boas passagens, tais como as do *caput* art. 2º:³²

³² Nossos comentários e observações mais aprofundados sobre a Lei do Sinaes constam do Capítulo 4 da Parte II.

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;³³

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

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

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

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.**

8.2 Todavia, o parágrafo único permaneceu insistindo no sem-sentido das expressões introduzidas em nosso direito legislado pela LDB de 1996, para assim manter os direitos inalienáveis dos alunos e da escola privada atrelados aos humores da burocracia federal que se espalha por toda a federação.

8.3 Merece também algumas considerações o art. 10 da Lei do Sinaes, na medida em que, por sua má redação, mescla o público com o privado, mas oferece um indicador de respeito ao aluno:

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:

³³ Observe-se que “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”, pela sua abrangência e profundidade, é muito mais campo das atividades da pesquisa educacional do que propriamente do processo técnico-burocrático de avaliação.

I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;

III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

§ 1º O protocolo a que se refere o caput deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados.

§ 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.

.....

8.4 O ponto alto desse dispositivo está no § 2º, I, que protege o aluno matriculado em curso de universidade ou de instituição não-universitária. Recai a sanção sobre a escola e não sobre o aluno de boa-fé, ficando ressaltada a desnecessidade da figura do “reconhecimento” para que tenham validade nacional os diplomas obtidos pelos alunos regularmente matriculados na data da suspensão de novos ingressos.

8.5 Contudo, a lei não sinaliza para a adoção de procedimentos governamentais caracterizados pela simplicidade, pela objetividade, pelo baixo custo e pela elevada eficácia que devem ter todos os processos de controle do poder público federal sobre atividades de interesse social, especialmente aquelas desenvolvidas por entidades que não são por ele diretamente gerenciadas,

como é o caso das mantidas e operadas pela iniciativa privada ou das vinculadas aos sistemas estaduais de educação. Há que ser feito na esfera do Poder Executivo federal um grande esforço para que o novo processo de avaliação possa parecer convincente, sem que isso signifique centralização.

9 Autorização e devido processo legal

9.1 A “autorização” a que se refere o texto constitucional corresponde ao que os doutrinadores caracterizam como “licença”, para distingui-la de uma simples autorização prevista na literatura do direito administrativo. Assim, leciona Odete Medauar:³⁴

A licença é ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividades ou de fatos materiais, vedados sem tal apreciação. A licença supõe apreciação do poder público no tocante ao exercício de direito que o ordenamento reconhece ao interessado; por isso não pode ser negada quando o requerente atende a todos os requisitos legais para a sua obtenção. Uma vez expedida, traz o pressuposto da definitividade, embora possa estar sujeita a prazo de validade (...).

9.2 Daí ser permitido dizer que a palavra “autorização” empregada no texto constitucional corresponde, no tocante às instituições de ensino, ao que a LDB designou “credenciamento”, com o significado de “licença”. Não se trata aqui de querer interpretar a Constituição através da lei ou a lei através do decreto. Trata-se de dar um significado às palavras da lei para que tenham consonância com as da Constituição.

9.3 Não por outra razão, ensina Ranieri:³⁵

Credenciamento e reconhecimentos constituem atos administrativos unilaterais, vinculados, de natureza constitutiva e de competência do ministro da Educação (...), que atestam, periodicamente, a

³⁴ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 371/372.

³⁵ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Educação Superior, Direito e Estado. São Paulo: EDUSP, 2000, pp.214/215.

qualificação acadêmica mínima para o funcionamento das instituições de ensino (...).

De outra parte, o atendimento das condições mínimas de funcionamento gera para as instituições o direito ao credenciamento, ou ao recredenciamento, e, para o órgão público, o dever de emitir tais atos, sob pena de correção judicial.

9.4 Corroborando essa doutrina, assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça:³⁶

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.

10 Síntese conclusiva

10.1 A Constituição de 1988 inovou na concepção de uma federação adequada às singularidades brasileiras e nos princípios diretores do ensino supe-

³⁶ STF, Primeira Seção, MS 9944 / DF, decisão unânime, Relator o ministro Teori Albino Zavascki, DJU de 13.06.2005, p. 157.

rior. Moderna, impôs deveres aos entes federados, na prestação dos serviços de ensino, chegando a vincular receitas a serem neles aplicadas; moderna, preocupou-se com os direitos dos estudantes e com a qualidade do ensino; moderna, deixou o ensino superior livre à iniciativa privada, que pode se estabelecer se comprovar capacidade para tanto (“autorização” estatal), mas devendo, assim como as instituições públicas, observar “as normas gerais nacionais” e submeter-se ao controle de qualidade, que é direito da sociedade.

10.2 A LDB de 1996 e a Lei do Sinaes de 2004 não captaram toda a visão de futuro do Constituinte de 1988 e insistiram em adotar terminologia inadequada, por meio dela contendo o avanço e submetendo alunos, escolas e a sociedade a onerosos expedientes burocráticos que a nada conduzem.

10.3 De qualquer sorte, as expressões objeto deste estudo denotam atos administrativos que estão submetidos ao devido processo legal, não podendo ser produzidos, tanto para conceder quanto para negar, sem a devida fundamentação pela autoridade competente.

Validade nacional e registro de diplomas de cursos de graduação

1 Introdução

1.1 Sabido que no Brasil a educação superior é proporcionada por escolas criadas ou credenciadas pelo Estado, todas elas sujeitas à avaliação continuada pelo próprio Estado, conforme prescreve a Constituição no art. 206, VII (ensino com garantia de padrão de qualidade), e no art. 209, II (avaliação de qualidade pelo poder público), tudo recomenda que cada uma das escolas deva ter a atribuição de “registrar” os seus próprios diplomas, isto é, expedir diplomas com validade nacional. Contudo, ainda não conseguimos nos aproximar desse ideal racional que a modernidade não só recomenda como exige.

1.2 Neste estudo, cuidaremos de oferecer um relato sobre a evolução legislativa ocorrida em nosso meio, a partir da Constituição Federal de 1946, para abordar questões relativas à validade nacional dos diplomas de graduação expedidos por instituições brasileiras e ao seu “registro”, tema sobre o qual incidem inúmeras controvérsias e expressivo grau de desinformação.

2 Evolução legislativa no passado remoto

2.1 Durante a vigência da Constituição de 1946, os diplomas de cursos superiores expedidos pelas instituições de ensino eram registrados no então Ministério da Educação e Saúde. O “registro” significava um atestado passado pela União no sentido de que a escola que o expedira, fosse pública ou privada, funcionava regularmente, isto é, de acordo com a legislação do ensino então em vigor, e que o aluno havia cumprido todas as exigências legais e regulamentares para a diplomação. Significava também um modo de controle da União sobre o ensino superior, dispondo a Lei nº 1.295, de 27.12.1950, que se a repartição incumbida do registro constatasse alguma irregularidade

na documentação a ela encaminhada deveria remeter o processo ao Conselho Nacional de Educação, que se a reconhecesse deveria representar ao Ministério da Educação e da Saúde contra o estabelecimento culpado para a aplicação das penalidades cabíveis.

2.2 Passados dez anos, tendo ocorrido expansão da oferta do ensino superior no país, o governo central, para descongestionar a Diretoria de Ensino Superior do MEC, por meio do Decreto nº 48.938, de 14.9.1960, deu início a um processo de desconcentração administrativa dos procedimentos de “registro”, transferindo parte da tarefa para as universidades federais, que passaram a ter a incumbência de registrar, por intermédio das respectivas reitorias, os diplomas que expedissem. As universidades privadas e as demais instituições de ensino permaneceram vinculadas ao Ministério.

2.3 Nossa primeira LDB (Lei 4.024, de 20.12.1961), também produzida na vigência da Constituição de 1946, cuidou da matéria com algumas mudanças. Prescrevia nos arts. 68 e 102 que os diplomas expedidos pelos estabelecimentos reconhecidos teriam validade em todo o território nacional, mas para que produzissem efeitos legais deveriam ser registrados no Ministério da Educação, acrescentando que no caso de diplomas que conferissem privilégio para o exercício de profissões ou para a admissão em cargos públicos o registro não dispensava “a prestação de exames e provas de estágio perante os órgãos de fiscalização e disciplina das profissões respectivas”, quando a lei os exigisse, com o que distinguia o direito educacional do direito das profissões.

2.4 A lei da reforma universitária de 1968 (Lei nº 5.540, de 28 de novembro), promulgada quando já vigorava a Constituição de 24.1.1967 — de reduzida duração, pois veio a ser atropelada pelo regime autoritário então reinante —, caminhou no sentido da desconcentração administrativa federal e da descentralização política inerente ao regime federativo, ainda que de maneira insuficiente, mas sem descaracterizar o “registro do diploma” como um ato de Estado, tal qual o eram o credenciamento de escolas e a autorização para funcionamento de cursos.

2.5 Por essa lei, a atividade de registro de diplomas também permanecia sendo considerada um ato de controle do aparelho governamental sobre as instituições de ensino. Se expedidos por universidade federal, seriam os

diplomas registrados pela própria universidade que proporcionou o curso, cabendo ao MEC designar as universidades federais competentes para registrar os diplomas das universidades particulares e dos estabelecimentos não-universitários submetidos ao controle do governo federal. Se expedidos por universidade estadual, com mais de cinco anos de funcionamento — e estas precisavam ser reconhecidas pelo governo federal —, elas mesmas os registrariam, assim como deveriam registrar os das instituições não-universitárias mantidas pelo respectivo Estado.

2.6 Pelo menos em parte, essa nova LDB do ensino superior passou a admitir que o “registro de diploma” deixava de ser um ato exclusivo da autoridade educacional central, para que tivessem validade nacional os estudos realizados pelos alunos, mas um ato administrativo que em seu nome era praticado pelas universidades federais ou estaduais. Caminhou-se, assim, no sentido da desconcentração administrativa e no do respeito ao princípio federativo, ainda que de maneira incompleta.

2.7 Resulta do até agora exposto, que o Ministério da Educação aos poucos foi sendo desobrigado da tarefa burocrática de registrar diplomas, transferindo-a para as universidades públicas, mas sempre sob o espírito de que somente essas organizações de ensino poderiam substituir o que no passado sempre foi considerado um ato exclusivo da autoridade educacional federal central. Porque eram instituições mantidas pela União ou pelos Estados, as universidades estariam habilitadas a suportar atividades administrativas antes consideradas discrepantes de suas finalidades. Por isso, o “registro de diplomas” não significava um atributo da autonomia universitária, mas um ato praticado por delegação do Estado.

3 Legislação atual

3.1 A Constituição de 1988 trouxe inovações quando trata da educação, instituindo princípios e regras bem mais pormenorizados do que fizeram suas antecessoras, especialmente quando se refere: a) à delimitação das competências educacionais dos entes federados; b) ao direito do aluno de aprender, em escola pública ou privada; c) à autonomia didático-pedagógica das instituições de ensino públicas ou privadas, universitárias ou não-universitárias; d) à coexistência de escolas públicas e privadas, cabendo ao Estado manter

as suas, autorizar o funcionamento das privadas e promover a avaliação de qualidade do ensino em todas elas, tendo em vista assegurar a “garantia de padrão de qualidade”.

3.2 Contudo, somente no final de 1996, veio a ser publicada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro, destinada a veicular as “diretrizes e bases” e as “normas gerais” sobre educação previstas na Constituição de 1988. Seu texto, de um modo geral, reflete o espírito descentralizador da Constituição, no aspecto político-administrativo e no prestígio e nas responsabilidades que atribui às instituições de ensino. Todavia, seus autores não foram felizes quando trataram da questão da validade nacional dos diplomas, tudo regulando em um único artigo, cujo enunciado apresenta defeitos quanto ao fundo e quanto à forma. Neste aspecto, não houve avanço, mas a manutenção do que já estava superado.

3.3 Com efeito, o legislador da LDB de 1996 — entre a Constituição de 1988 e sua publicação decorreram longos anos, durante os quais se aplicou legislação infraconstitucional em grande parte superada —, incorporando terminologia e mentalidade antigas e discrepando dos princípios e diretrizes constitucionais introduzidas em 1988, bem mais libertadoras, autônomicas e descentralizadoras e bem mais adequadas à realidade nacional vivida no final do Século XX, deixou de avançar, para contribuir com a instalação de um quadro confuso e inconsistente para os destinatários do processo educativo: os alunos, os cidadãos brasileiros que permanecem tendo que conviver com a incerteza e a insegurança jurídicas, assim como as instituições responsáveis por sua diplomação.

3.4 Assim é que a LDB de 1996, no art. 48, “caput”, prescreve que “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular” e no art. 48, § 1º, que “os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação”.

3.5 Esses enunciados da LDB, a nosso ver, não guardam conformidade com os princípios e a linguagem da Constituição, que em nenhuma de suas passagens fala em “reconhecimento de cursos” para que o aluno-cidadão tenha o direito a obter um “diploma com validade nacional”.

4 Autorização, reconhecimento e diploma

4.1 Um aspecto importante precisa ser considerado desde logo quando se trata da figura do reconhecimento. O pensamento dominante, por má interpretação das leis, tem sido, na esfera governamental e em muitos meios acadêmicos, o de que somente curso reconhecido permite a expedição de diploma válido nacionalmente. Trata-se de um grave erro de nossas autoridades educacionais, atitude que só prejudica os alunos, os cidadãos que agem de boa-fé. Na verdade, o que gera o direito ao diploma com validade em todo o território nacional é a conclusão regular de curso proporcionado por instituições públicas (criadas e mantidas pelo Estado) ou por instituições privadas (criadas e mantidas pela iniciativa privada, necessariamente a partir de autorização de funcionamento emitida pelo Estado), ambas sujeitas ao controle permanente dos órgãos educacionais competentes, mediante processo de avaliação continuada.

4.2 Não fosse assim, qualquer pessoa dotada de sã consciência jamais ingressaria em uma escola — universidade, centro universitário, faculdades integradas, faculdade, centro ou faculdade tecnológica —, criada ou credenciada pelo Estado, que exibisse em sua testada a seguinte placa de advertência:

ATENÇÃO, ALUNO!

A escola em que você está ingressando é mantida ou está credenciada pelo Estado e o curso em que você está se matriculando é autorizado pelo Estado e por ele é controlado permanentemente.

Se o curso que você escolheu não vier a ser reconhecido pelo governo, você não terá nenhum direito, salvo se recorrer à Justiça.

4.3 Entendemos que, se bem seguidas as linhas mestras da Constituição da República Federativa do Brasil, estando a funcionar no território nacional uma escola de educação superior com seus cursos, ambos sempre sob

a vigilância do Poder Público competente, o aluno que nela ingressar, mediante processo seletivo público ou outra forma prevista em lei, e se matricular em um dos cursos superiores que oferece (seqüencial, de graduação, de especialização, mestrado ou doutorado) merece ser respeitado. E o devido respeito ao aluno só será concretizado a partir do momento em que qualquer escola expedir diplomas válidos, sob as únicas condições de ser a escola criada e mantida pelo Estado, ou, se privada, credenciada pelo poder público, e o curso tenha sido autorizado pelos órgãos competentes.

4.4 Por quê? Porque ali, naquele lugar, estão uma escola e um curso específicos criados ou autorizados pelo Poder Público, federal ou estadual, mediante avaliação prévia; ali, naquele lugar, estão uma escola e um curso submetidos aos processos de acompanhamento permanente geridos pela autoridade educacional, como exige a lei, e os que os freqüentam estão a agir de boa-fé, confiantes em que, pagando ou não para estudar, cumprido o currículo estabelecido terão o direito de obter um diploma com validade nacional, expedido por escola credenciada e curso autorizado para tal fim.

4.5 É certo que o art. 48 da LDB estabelece que “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular”, mas essa dicção da lei precisa ser bem interpretada para poder afinar-se com os princípios constitucionais, entre eles o da boa-fé, pois as casas legislativas não são formadas por juristas, mas por pessoas de diferentes formações, o que é próprio e virtude da democracia. Aliás, a Constituição quanto trata da educação ou do ensino, emprega expressões como “dever do Estado”, “autorização”, “avaliação” e “padrão de qualidade”. No seu avantajado texto não se encontra a expressão “reconhecimento” de cursos.

4.6 Demais disso, complementando corretamente a Constituição, a LDB explicita no art. 46 que a partir da “autorização” do curso ele só pode ser suspenso ou extinto mediante a concessão de um prazo para a correção de eventuais deficiências detectadas em processos rotineiros de acompanhamento e avaliação empreendidos pelo poder público, o que significa dizer que o direito do aluno ao diploma está vinculado ao ato governamental de autorização do curso, quando se tratar de instituição não-universitária, ou ao ato de credenciamento da instituição como universidade, que esta estará autorizada a criar (auto-

autorizar) seus cursos, e não a quaisquer procedimentos específicos associados a atos administrativos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos ou de credenciamento de instituições de ensino.

4.7 Essa disposição da LDB, veio a ser reforçada e clareada pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, cujo art. 10, depois de assinalar que se a avaliação de cursos identificar “resultados insatisfatórios” a instituição de ensino deverá firmar “protocolo de compromisso” com o MEC para sanear as deficiências, explicita no § 2º, I, que seu descumprimento “poderá ensejar a suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação”, garantido, portanto a continuidade do curso para os alunos nele matriculados. Desse modo, a nova lei introduziu um ingrediente voltado para o devido respeito ao aluno de boa-fé, até porque todas as eventuais correções que precisarão ser feitas valerão para o futuro, não alcançando o passado, cujo marco inicial é o ato de “autorização”, devidamente precedido por avaliação prévia do potencial para implementação de um dado plano de desenvolvimento institucional, para o qual a autorização é igualmente ato de aprovação das ações planejadas pela autoridade competente.

4.8 Não por outra razão, contrariando o arraigado pensamento dominante, violador de legítimos direitos do aluno-cidadão, o Tribunal Regional da 1ª Região, na trilha da Constituição Cidadã de 1988, construiu jurisprudência para estabelecer que “uma vez autorizado a funcionar o estabelecimento de ensino, pelo poder público, não pode o estudante ser prejudicado pela falta de seu reconhecimento, a que não deu causa”³⁷, ao que acrescentou mais tarde, “que os alunos que, em absoluta boa-fé, envidam seus esforços e despendem seus recursos financeiros participando de cursos de nível superior, tidos, mais tarde, como irregulares, não podem ser penalizados pela omissão dos poderes públicos em proceder à eficaz fiscalização, evitando tais acontecimentos”³⁸.

³⁷ TRF 1ª Região; Segunda Turma; AMS- Apelação em Mandado de Segurança–01059280-GO; Relator o Juiz Hermenito Dourado; DJU de 22.04.1993, p. 13.919; votação unânime.

³⁸ TRF1; Primeira Turma; AMS-Apelação em Mandado de Segurança–01360251-RO; Relator o Juiz Aldir Passarinho Júnior; DJU de 21.08.1997, p. 65.525. Decisão unânime.

4.9 Talvez advertido por essa jurisprudência consistente e incontraditável, a partir do final de 2002 o MEC passou a dar outro encaminhamento ao problema, motivo pelo qual tem sido freqüente a publicação no Diário Oficial da União de portarias ministeriais “reconhecendo” ou “renovando o reconhecimento” de cursos de graduação com avaliação inconclusa, por demora do próprio Ministério, “para efeito de expedição e registro de diplomas”. Vale como exemplo desse manancial de atos ministeriais a Portaria nº 1.745, de 20.5.2005, que reconhece determinado Curso Superior de Tecnologia em Optometria, “apenas para fins de emissão e registro de diplomas dos alunos que ingressaram nos anos letivos de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003”.

4.10 Mais recentemente, para conter a profusão de portarias semelhantes, foi editada a Portaria nº 2.413, de 7.7.2005, depois alterada pela Portaria nº 3.060, de 6.9.2005, cujo art. 4º, prevendo os costumeiros atrasos do MEC, estabelece que “os prazos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos de graduação e de tecnologia ficam prorrogados” até que venha a ser editada a nova prorrogação de reconhecimento. Essas portarias genéricas e as individuais que as antecederam, todavia, não tocam no curso autorizado e ainda não reconhecido.

4.11 Não temos conhecimento de que a validade de tais portarias, tanto das individualizadoras de casos concretos quanto das genéricas, tenha sido posta em dúvida. Seria descabido contestá-las, pois o aluno quando ingressa em curso superior de instituição pública ou privada credenciada não assina nenhum contrato de risco, não o faz sob a insegurança de o curso estar ou vir a ser reconhecido pela autoridade competente. Aluno matriculado em instituição de ensino mantida pelo Estado ou autorizada pelo Estado é cidadão e tem direitos que precisam ser respeitados. Afinal, aluno não é cobaia que deva se submeter ao humor e à lentidão nefasta da burocracia. Se há falhas que precisam ser corrigidas elas estão no processo de avaliação continuada de instituições e cursos a que estão obrigados os sistemas de ensino.

5 Registro do diploma

5.1 Essa questão merece algumas observações complementares. Quando a LDB diz na primeira parte do § 1º do art. 48 da LDB que “os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprios registrados” nenhum

reparo a ela pode ser feito. Contudo, quando a LDB na segunda parte do dispositivo estabelece que os diplomas “conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação”, ela, além de dificultar o exercício de direitos de instituições não-universitárias e de seus alunos, atribuiu às universidades uma atividade eminentemente burocrática que nada tem a ver com a tríade indissociável ensino-pesquisa-extensão. Vejamos.

5.2 Cabe observar, quanto à segunda parte do art. 48, § 1º, que, promulgada a LDB, o CNE anunciou que precisava de prazo para pensar, estabelecendo por meio da Resolução CNE/CES nº 3, de 13.8.1997, que:

Art. 1º. Durante os dois primeiros anos de vigência da Lei 9.394/96, as instituições não-universitárias continuarão a registrar os diplomas de graduação por elas expedidos nas mesmas universidades que os registravam até a promulgação da supracitada lei.

5.3 Passados aqueles dois anos, isto é, 1997 e 1998, e não tendo ainda conseguido chegar a uma conclusão sobre como cumprir seu dever legal, o Conselho, pelo Parecer CNE/CES nº 18, de 1999, transferiu o problema para o Ministro da Educação, disso resultando a edição da Portaria Ministerial nº 322, de 26.2.1999, que diz:

Art. 1º Prorrogar, pelo período de dois anos, o prazo para registro de diplomas expedidos por instituições não-universitárias nos primeiros anos de vigência da Lei nº 9.394/96.

5.4 O significado desse enunciado deveras estranho parecer ser o seguinte: nos anos de 1999 e 2000 as instituições não-universitárias continuariam a registrar seus diplomas nas universidades que desempenhavam a tarefa em 1996.

5.5 O ano de 2001 passou em branco, presumindo-se a prorrogação tácita do procedimento de registro até então adotado, ante a inação governamental. É certo que o CNE se esforçou para tentar encontrar uma solução duradoura para o desempenho da atividade burocrática, mas o critério engendrado, objeto do Parecer CNE/CES nº 771, de 4.6.2001, foi rechaçado pelo Ministério sob o argumento de que “várias universidades, inclusive públicas, não

atingem os parâmetros indicados (...), a exemplo do que ocorre na Região Norte, onde nenhuma delas poderia ser considerada habilitada.” Em outras palavras: o critério eleito era tão absurdo que uma universidade, legalmente apta para registrar seus próprios diplomas, não preenchia os requisitos para registrar os diplomas de uma pequena faculdade.

5.6 Retomando o exame do tema na reunião de 4.9.2002, o egrégio colegiado, por intermédio do Parecer CNE/CES nº 287, decidiu que o registro de diplomas expedidos por instituição não-universitária deve ser efetivado por universidades que: a) ofereçam curso de pós-graduação *stricto sensu* cujos conceitos sejam iguais ou superiores a 3; b) ofereçam curso de graduação cujas condições de oferta sejam iguais ou superiores a CB para 50% ou mais dos cursos oferecidos e cujo desempenho no ENC seja igual ou superior a C para, também, 50% ou mais dos cursos avaliados.

5.7 Acrescenta o parecer que quando na unidade da Federação em que sediada a instituição não-universitária não houver instituição que atenda a esses requisitos ela poderá registrar seus diplomas na unidade da Federação mais próxima.

5.8 Observamos que uma vez mais o CNE contornou o comando da lei, fugindo de suas responsabilidades; tergiversou e não *indicou* as universidades aptas para registrar diplomas de instituições não-universitárias. Mais grave: elegeru critérios que não guardam afinidade com a matéria a ser regulada. Com efeito, o que têm a ver os cursos de graduação, mestrado e doutorado oferecidos por uma universidade com a atividade de registro de diplomas? O que tem a ver o Exame Nacional de Cursos, o *Provão*, com a capacidade de uma universidade para realizar o registro de diplomas alheios, já que para registrar os que expede está apta?

5.9 O que está dependendo da ação do Conselho é a definição, em seu próprio âmbito, do que sejam as condições caracterizadoras da capacidade de uma instituição universitária para realizar, com competência e com a preseteza devida, o registro de diplomas expedidos por instituições não-universitárias, para, em seguida, indicar as universidades às quais caberia fazer o registro exigido pela LDB.

5.10 Essa é mais uma manifestação muito clara de que o MEC e seus órgãos só o que têm sabido fazer é, ora adotar decisões postergatórias, ora adotar “não-decisões”, embora as decisões sejam necessárias e urgentes.

6 Síntese conclusiva

O tema ora desenvolvido permite as seguintes conclusões: a) a interpretação sistemática da LDB e da lei do Sinaes, à luz dos princípios constitucionais aplicáveis, permite afirmar que o aluno matriculado em curso autorizado a funcionar — as universidades estão autorizadas a criá-los — em instituição criada ou credenciada pelo sistema de ensino competente, tem direito a diploma válido nacionalmente, independentemente do futuro “reconhecimento” ou da “renovação do reconhecimento” do curso, expressões que a rigor deveriam ser banidas de nossa legislação, pois que nada mais expressam do que a confirmação, em processo de avaliação, da autorização originalmente expedida pela autoridade competente; b) laborou em equívoco o legislador da LDB ao empregar no *caput* do art. 48, que trata da validade nacional de diplomas, a expressão “cursos superiores reconhecidos”, na medida em que a figura do reconhecimento de cursos superiores, na sistemática do direito posto, diz respeito ao processo de avaliação periódica ou continuada que os sistemas de ensino estão obrigados a manter e não aos estudos realizados por um aluno em curso autorizado de instituição credenciada e os direitos deles decorrentes; c) no regime constitucional vigente, a figura do registro do diploma como ato de controle estatal perdeu finalidade, tendo em vista os deveres de avaliação continuada a que a lei obriga os “sistemas de ensino”, isto é, o Estado. Válidos devem ser todos os diplomas expedidos e inscritos em registro próprio das instituições credenciadas pelo poder público competente, cabendo ao Estado aprimorar seus procedimentos de controle (avaliação permanente ou continuada de instituições e cursos).

Validade nacional dos diplomas de pós-graduação *stricto sensu*

1 Introdução

1.1 Vigora nos meios oficiais da União e, por sua influência, em prestigiados meios acadêmicos brasileiros, a crença de que os diplomas de pós-graduação *stricto sensu* só têm validade no território nacional se os cursos forem avaliados e recomendados pela Capes, entidade vinculada ao Ministério da Educação – MEC, e reconhecidos pelo ministro da Educação, depois de ouvido o Conselho Nacional de Educação – CNE.

1.2 Essa crença não encontra amparo na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.96) ou em qualquer outra lei, e está desprovida de fundamentação que lhe dê um mínimo de validade.

1.3 No presente estudo, abordamos aspectos da temática com a finalidade de provocar discussões que conduzam a comportamentos governamentais e acadêmicos mais condizentes com os ditames peculiares a um Estado Democrático de Direito, de forma federativa, no tocante aos direitos dos egressos de cursos de mestrado e doutorado.

2 Pós-graduação *stricto sensu* na Constituição e na LDB

2.1 A Constituição Federal não faz referência expressa à chamada pós-graduação, especialmente aos cursos de mestrado e doutorado. Ela se refere à educação infantil, ao ensino fundamental, ao ensino médio e aos “níveis mais elevados de ensino”, deixando à lei nacional (diretrizes e bases ou normas gerais), produzida pela União, a caracterização de cada um desses níveis de ensino, correndo tudo o mais por conta da “autonomia didático-científica”

que ela confere às instituições de ensino (CF, art. 206), entre as quais estão as universidades, que ela prestigia nominalmente (CF, art. 207).

2.2 Nas partes em que cuida da estrutura do Estado brasileiro, a Constituição se limita a configurar o que costumamos chamar de “estrutura da federação educacional brasileira” para dizer que as entidades políticas internas são a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, todas elas autônomas (CF, arts. 1º, 18 e 211). Quanto à educação e o ensino, a Constituição não fala em graduação ou pós-graduação, mas em níveis mais elevados de ensino, na autonomia didático-científica de quaisquer instituições de ensino, na autonomia administrativa e de gestão financeira das universidades, no dever de as universidades obedecerem ao princípio da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” e em ciência e tecnologia.

2.3 Mas não se deve esquecer, jamais, que a Constituição prestigia, em grau maior, o regime federativo, o democrático e o republicano, na qualidade de cláusulas pétreas, isto é, inalteráveis por emenda constitucional, quanto mais por leis e atos normativos delas subalternos, resguardando, porém, à União, competência para estabelecer “diretrizes e bases” ou “normas gerais” sobre educação e ensino, sempre mediante leis que em doutrina são denominadas “leis nacionais”, ou seja, embora produzidas pelo Congresso Nacional, valem para todos os entes federados, desde que se contenham dentro dos limites demarcados pela Constituição.

2.4 Afinada com a Constituição, a Lei nº 9.394, de 20.12.96, a LDB, explicita as competências da União e dos Estados no que se refere ao ensino superior, quaisquer que sejam as modalidades de cursos, isto é, sem fazer distinção entre graduação, pós-graduação e quaisquer outras modalidades: a) quanto à União, diz que ela se incumbirá de “reconhecer e avaliar os cursos das instituições de educação superior do seu sistema de ensino” (art. 9º, IX); b) quanto aos Estados, diz que eles se incumbirão de “reconhecer e avaliar os cursos das instituições de educação superior do seu sistema de ensino” (art. 10, IV); c) já no art. 48, referindo-se tanto à União quanto aos Estados — mandatários nos respectivos “sistemas” —, diz que “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular”.

2.5 Por isso, vistos no seu conjunto, os enunciados constitucionais e os da LDB permitem as seguintes assertivas sobre a conformação de nossa federação educacional, no tocante à oferta da pós-graduação *stricto sensu*: a) a União avalia e reconhece os cursos de mestrado e doutorado das instituições do seu sistema de ensino, que compreende as instituições que mantiver e as mantidas pela iniciativa privada; b) os Estados avaliam e reconhecem os cursos de mestrado e doutorado das instituições dos respectivos sistemas de ensino, que compreendem as que mantiverem e as mantidas pelos respectivos municípios; c) os diplomas de mestrado e doutorado reconhecidos pelo sistema de ensino competente (ora o federal, ora os estaduais, conforme a vinculação administrativa da instituição que os expedir) têm validade nacional, como prova da formação recebida por seu portador.

3 Processo de reconhecimento de cursos de mestrado e doutorado no sistema federal de ensino

3.1 No sistema federal de ensino, o reconhecimento de cursos de mestrado e doutorado deve atender ao disposto na seguinte legislação, devendo-se observar que as “normas regulamentares” mencionada na letra “b” até hoje não foram editadas: a) Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que “estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”; b) “normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o reconhecimento e a renovação do reconhecimento de cursos”, incluídos os de mestrado e doutorado (Lei nº 4.024, de 1961, art. 9º, § 2º, *d*, alterada pela Lei nº 9.131, de 1995, e pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31.8.2001).

3.2 De acordo com a legislação em vigor, o processo de reconhecimento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, no sistema federal de ensino, compreende quatro etapas: a) avaliação do curso pela Capes;³⁹ b) elaboração de relatório do Ministério da Educação, com base na avaliação do curso, para encaminhamento à deliberação da CES/CNE (Lei nº 4.024, de 1961, art. 9º, §2º, “g”, com a redação dada pela

³⁹ A Capes promove a avaliação de cursos de mestrado e doutorado, para fins de seu reconhecimento, por delegação da Administração Direta do Poder Executivo.

Lei nº 9.131, de 1995); c) deliberação de mérito da CES/CNE, sobre o relatório encaminhado pelo MEC (Lei nº 4.024, de 1961, art. 9º, § 2º, “g”, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995); d) expedição da portaria de reconhecimento do curso pelo ministro da Educação, tendo em vista a deliberação da CES/CNE.

3.3 Na prática, as etapas supracitadas se resumem a três, pois a SESu/MEC tem se furtado a elaborar os relatórios sobre os resultados da avaliação da Capes para a deliberação da CES/CNE, a Capes encaminhando diretamente ao órgão colegiado uma “lista” dos cursos avaliados. Além disso, a CES/CNE esqueceu-se de elaborar as “normas sobre reconhecimento” de cursos de mestrado e doutorado, incumbência que recebeu da lei. Tem-se, assim, instalado no plano do sistema federal de ensino um quadro confuso que tem contribuído para a violação de direitos de instituições e de alunos, no tocante à validade nacional de diplomas de mestrado e doutorado.

3.4 Nesse quadro, por omissão dos órgãos centrais do MEC, singulares ou colegiados, passou a Capes a ditar ordens, a ponto de seu presidente ter expedido a Portaria nº 13, de 1.4.2002, dizendo no preâmbulo que ela se destinava a atender à “necessidade de deixar claro para todos os interessados quais as implicações dos resultados da avaliação da pós-graduação, deliberados pelo CNE e homologados pelo Ministro da Educação, sobre procedimentos do sistema de avaliação e o funcionamento dos cursos de mestrado e doutorado”, mas acrescentado no art. 4º, que tais resultados são “referendados” pelo CNE e “homologados” pelo MEC.

3.5 Não bastasse tal imprudência desinformativa, afirma a Capes em seu sítio na Internet, no segmento “legislação, perguntas” que “diploma de Mestrado ou Doutorado outorgado por estudos feitos no Brasil somente gozará de validade nacional se o programa que lhe houver dado origem possuir prévio reconhecimento do Sistema Federal, decorrente de avaliação satisfatória”, com isso desestruturando nossa federação educacional. Os fatos abordados neste tópico recomendam desdobramentos esclarecedores.

4 Capes e suas funções

4.1 O Decreto nº 29.741, de 11.7.1951, instituiu junto à presidência da República uma comissão para promover a “Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior” com os objetivos de “assegurar a existência de pessoal

especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento econômico e social do país” e “oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamentos”. Surgia a sigla Capes, designadora de uma agência de fomento, ou melhor, de uma campanha de fomento para qualificação de pessoal docente de nível superior.

4.2 Com o correr do tempo, a Capes foi desvinculada da Presidência da República, passando à condição de órgão da estrutura do Ministério da Educação, para, passados mais de cinqüenta anos, vir a ganhar um certo grau de autonomia com sua transformação, pela Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, em fundação pública destinada a “subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a área de pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível no País e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado.”

4.3 A lei põe com clareza que, por sua finalidade, incumbe à Capes promover avaliações para, enquanto agência de fomento, bem aplicar os recursos que lhe são dados pelo Tesouro federal, visando à execução de políticas públicas de estímulo à pós-graduação. Nesse caso, a fundação atua em sua esfera de competência demarcada pela lei, age em seu próprio nome, concebe e desenvolve seus próprios e específicos critérios de avaliação de cursos. E tem feito isso com méritos, tanto que é reconhecida como a instituição brasileira que melhor estruturou um aparato voltado para a avaliação externa de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em condições de identificar os “centros de excelência” merecedores dos reduzidos recursos destinados à formação de pessoal docente e à melhoria da pós-graduação. Submeter-se-iam, portanto, à avaliação por ela conduzida os programas interessados em tais recursos.

4.4 Já o Decreto nº 3.860, de 9.7.2001,⁴⁰ fazendo referência expressa ao art. 9º da LDB, que trata das atribuições específicas do sistema federal de ensi-

⁴⁰ Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 5.773, de 9.5.2006, que não incluiu em seu texto a delegação para a Capes avaliar cursos para fins de reconhecimento. Desse modo, enquanto a delegação não for restabelecida, a Capes não poderá atuar nesse campo ou atuará apenas informalmente, produzindo relatórios que deverão ser submetidos ao Ministério da Educação.

no, atribuiu à Capes “a avaliação de programas de mestrado e doutorado, por área de conhecimento, de acordo com critérios e metodologias próprios” (art. 18), delegação que, por óbvio, se restringia à avaliação de cursos oferecidos pelas instituições públicas federais e pelas instituições privadas.

4.5 No que diz respeito às atividades que realiza por delegação formal ou informal, isto é, aquelas voltadas para a avaliação de cursos para fins de reconhecimento e conseqüente validade dos diplomas expedidos pelas instituições vinculadas ao sistema federal de ensino, a Capes funciona como órgão auxiliar do MEC. Neste caso, a Fundação não atua como agência de fomento e sob os cautelosos critérios de avaliação que precisa adotar para bem poder distribuir os cada vez mais escassos recursos financeiros que administra, pois desenvolve um trabalho instrumental para fundamentar a decisão da autoridade governamental competente para administrar o ensino — o ministro de Estado, que deve decidir sobre um processo individualizado sobre o qual se pronuncia o Conselho Nacional de Educação, através de deliberação da Câmara de Educação Superior.

5 Acomodação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação

5.1 Dos estudos e da jurisprudência administrativa do CNE/CES relativos ao assunto ora examinado, quase nada se pode retirar que valha como abono, ainda que o mais ténue, à tese que estamos a defender, o do federalismo educacional. De regra, a cada gesto de avanço tem correspondido outro, de recuo. Tudo confirma que ainda grassa naquele órgão a convicção arraigada do centralismo antifederativo e da inapetência para o cumprimento de sua específica missão legal, com o que tem prejudicado, por sua conduta ora dúbia, ora paralisante, instituições de ensino e alunos.

5.2 É certo que o colegiado tem procurado consertar situações, depois de demoradas discussões que vêm consumindo anos, mas jamais sem apontar em suas “resoluções” o caminho do federalismo e o do integral e primeiro dever da República Federativa: o do respeito ao aluno, ao cidadão nacional brasileiro, independentemente do “sistema de ensino” a que esteja vinculada a instituição em que estuda.

5.3 A submissão do Conselho Nacional de Educação aos ditames da fundação de fomento é de tal ordem que o colegiado tem se limitado a aprovar “relatórios da Capes”, na verdade uma “lista”, quando delibera sobre o reconhecimento de cursos de mestrado e doutorado. Ora, a autoridade que delibera sobre lista, não examina processo administrativo; a autoridade que não examina processo administrativo põe ao largo o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório; enfim, a autoridade que delibera ou decide sobre “lista” não fundamenta seus pareceres ou decisões conforme exigido pela ordem jurídica em vigor.

6 Posição dos Conselhos Estaduais de Educação

6.1 Apesar da sistemática investida do complexo MEC/Capes/Inep contra a autonomia constitucional dos sistemas estaduais de educação para o reconhecimento dos cursos de mestrado e doutorado oferecidos pelas instituições submetidas ao seu controle e a conseqüente validade nacional dos diplomas que expedem — à semelhança do que ocorre com o ensino de graduação —, alguns conselhos estaduais de educação têm perseverado na defesa de nossa federação educacional.

6.2 Destacam-se nesta faina o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina – CEE/SC⁴¹, o Conselho Estadual de Educação do Ceará – CEE/CE⁴² e o Conselho Estadual de Educação de São Paulo – CEE/SP⁴³, que mediante pareceres ou resoluções firmaram posição sobre o assunto, com o que os respectivos estados passaram a obrigar-se por garantir a validade nacional de tais diplomas.

7 Síntese conclusiva

Os argumentos expendidos no transcorrer desta exposição, permitem as seguintes conclusões: a) têm validade nacional, para todos os fins e efeitos,

⁴¹ Parecer nº 17, de 1998, Relator o Conselheiro Aristides Cimadon. Disponível em: http://www.educonsult.com.br/sc/leis/ceesc_pos_graduacao.doc. Acesso em 28.12.2005.

⁴² Resolução nº 379/2003, Relator o Conselheiro Francisco de Assis Mendes Góes. Disponível em: <http://www.cec.ce.gov.br/docs/res379-2003.doc>. Acesso em 28.12.2005

⁴³ Parecer nº 61, de 2004, Relator o Conselheiro Eduardo Martines Júnior.

como prova da formação recebida pelo seu titular, os diplomas de mestre e doutor expedidos por cursos reconhecidos pelo sistema de ensino competente; b) contraria a Constituição e a LDB a negativa, por universidade ou quaisquer órgãos públicos, de reconhecimento da validade nacional dos diplomas de mestre e doutor expedidos por universidades estaduais e municipais, sob o argumento de não terem se submetido à avaliação da Capes; c) as universidades estaduais e municipais que pretenderem participar dos programas de fomento da Capes, para integrar o denominado Sistema Nacional de Pós-Graduação — SNPG, estão sujeitas aos critérios de avaliação definidos por essa fundação pública federal; d) a Capes, realiza avaliações em nome próprio quando, na forma da lei que a rege, desenvolve ações de fomento à pós-graduação. Quando atua no processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de mestrado e doutorado vinculados ao sistema federal de ensino, a fundação opera por delegação, devendo seguir os critérios a serem fixados pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação; e) o processo de avaliação para a autorização, quando necessária, reconhecimento e renovação de reconhecimento de programas de mestrado e doutorado, no âmbito do sistema federal de ensino, há que obedecer às disposições da Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que dispõe sobre o processo administrativo federal.

Atributos para o exercício da docência no ensino de graduação

1 Introdução

1.1 Costumava insistir Anísio Teixeira⁴⁴ que “educação e ensino só se conseguem com plena autonomia do aluno — porque ele realmente é que **se educa**”. A partir do aluno, compunha o educador e pensador a tríade autônoma do processo educativo: “autônomo tem de ser o aluno, autônomo tem de ser o professor, autônoma tem de ser a própria instituição”. E completava: “todos precisam sentir-se participantes e responsáveis, para que o processo educativo se faça autêntico e vital”.

1.2 A Constituição Federal de 1988 incorporou esse ensinamento ao estabelecer que o ensino deve observar os princípios de: a) “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I) e “liberdade de aprender” (art. 206, II, 1ª parte), pondo **o aluno em primeiro lugar**, húmus alimentador e alvo do processo educativo; b) “liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (art. 206, II, 2ª parte), com “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” (art. 206, III), referindo-se à autonomia do docente e da escola; c) “valorização dos profissionais do ensino” (art. 206, V), em nítida referência à importância do professor e das responsabilidades que, diante dele, têm as escolas, públicas ou privadas.

1.3 Para o aluno, elemento unificador do sistema educativo — o mais importante da tríade — o professor não precisa ter título: precisa, isso sim, ser qualificado, ter experiência, estar comprometido com as atividades de ensino; precisa sentir-se ligado aos seus alunos e comprometido com o sucesso de

⁴⁴ TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976, p. 179.

cada um deles; precisa estar sintonizado com o seu meio e sentir-se comprometido e valorizado por ele. Corpo docente qualificado e não apenas titulado deve ser, pois, a preocupação de todo e qualquer sistema de ensino, de toda e qualquer instituição de educação, pois a qualificação docente é dever dela e direito do aluno. Manter-se qualificado para o exercício do magistério deve ser a preocupação do professor, pois esse é um direito do aluno.

1.4 Este é um tema que precisa ser mantido permanentemente em pauta, tamanho o seu significado para o aprimoramento evolutivo da formação do brasileiro em nível superior de graduação.

2 Titulação e qualificação

2.1 Pretendem alguns que por força do enunciado do art. 66 da LDB (Lei nº 9.394, de 1996), pelo qual a “preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, **prioritariamente** em programas de mestrado e doutorado”, os portadores de diploma de graduação não estariam aptos para o exercício da docência. Pretendem outros que quanto mais titulado o docente (mestre, doutor, pós-doutor) melhor será a qualidade do ensino. Entendemos que essa pretensão é falha e não atende à sistemática da lei nacional nem à realidade atual da educação brasileira.

2.2 Essa interpretação não atende à sistemática da LDB, que ela, no art. 3º, X, põe como princípio vetor da educação “a valorização da experiência extra-escolar”; no art. 52, III, admite que para o credenciamento de uma universidade a instituição possa apresentar corpo docente composto por apenas um terço de mestres ou doutores e nada exige das instituições não-universitárias; no art. 61, determina que a formação de profissionais da educação para todos os níveis e modalidades de ensino, deve ter como fundamentos “a associação entre teorias e práticas, incluída a capacitação em serviço, e o aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades”; e no art. 67, II e IV, dispõe que os profissionais da educação devem ser valorizados pelo “aperfeiçoamento profissional continuado e progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho.”

2.3 Desse modo, o enunciado do art. 66 da LDB, ao empregar o advérbio “prioritariamente” não tem por escopo emitir uma ordem para as institui-

ções de ensino, mas estabelecer uma diretriz educacional. De fato, em nenhuma de suas passagens prescreve a LDB que somente mestres e doutores estão aptos para ministrar o ensino de graduação, ou que a titulação dos docentes seja um dado essencial para a emissão de juízo de valor sobre um professor, uma instituição ou um curso.

2.4 Cabe aqui lembrar que a Lei nº 5.540, de 28.11.1968, dizia no art. 2º que o ensino superior deveria ser “ministrado em universidades e, ‘excepcionalmente’, em estabelecimentos isolados”. Hoje, passados quase quarenta, anos o Brasil tem pouco mais de uma centena e meia de universidades e dezenas de centenas de instituições não-universitárias. Aquela lei e aquele advérbio de modo “não pegaram”, porque contrariavam a realidade.

2.5 Por isso, parece ser mais prudente dizer que o art. 66 da LDB veicula uma regra programática que sinaliza para a necessidade da formação crescente de mestres e doutores, uma imposição permanente para a expansão e a melhoria de qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão, enfim, dos serviços educacionais. Contudo, a regra não afasta a presença, nas salas de aula, de graduados e pós-graduados *lato sensu* aptos para a docência, desde que para tanto estejam “qualificados”.

2.6 Aliás, doutores, mestres, especialistas ou simples graduados que pretendem freqüentar salas de aula precisam estar e manter-se capacitados para a docência no nível de ensino em que devem atuar. E é aqui que entra o dever da instituição de ensino de respeitar seus alunos, valorizando seus professores, não apenas com a remuneração digna, mas proporcionando-lhes educação continuada, obrigatória para todos, por meio de palestras, seminários, cursos de pequena duração; pelo estímulo ao estudo, à reflexão e à produção intelectual, pelo acesso às novas tecnologias voltadas para a educação, e tanto mais.

2.7 A interpretação equivocada que alguns pretendem para o art. 66 da LDB vem sendo prestigiada pelo Ministério da Educação, cujos manuais de avaliação a serem observados por avaliadores ou consultores *ad hoc*, para fins de avaliação de instituições ou de cursos e suas habilitações, prestigiam a pós-graduação *stricto sensu*. Isso tem constrangido inúmeras IES a se preocupar mais com a titulação do que com a qualificação do professor, com a exclusiva finalidade de obterem conceitos mais elevados na escala de valoração governamental.

2.8 Por certo, nada impede que uma instituição de ensino superior, por decisão própria, possa adotar a política de dar preferência à manutenção em seus quadros de um número expressivo de professores portadores de títulos dos graus mais elevados na escala da formação acadêmica e disso fazer anúncio para a captação de clientela. Todavia, esta não é uma obrigação legal; esta é uma opção feita pela instituição que, com base em suas potencialidades e rigorismo na seleção de títulos tenha condições financeiras para poder dizer que “aqui só trabalham mestres e doutores”, desde que acrescentem em respeito à boa-fé dos que nela se matricularem o complemento “todos eles qualificados para o ensino de graduação”.

2.9 A realidade vem pondo por terra todas as tentativas frustrantes dos órgãos oficiais de controle de darem desmedida importância à titulação docente em seus processos de avaliação de qualidade de instituições e cursos, como se com isso estivessem a proteger o aluno. Vejamos um pequeno exemplo: no período de 1996 a 2003, em que os cursos de graduação de Direito foram submetidos ao Exame Nacional de Cursos – ENC, o “Provão”, apenas alguns cursos jurídicos acumularam oito conceitos “A” consecutivos. Entre eles, merecem destaque o da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG que contava em 2003, no seu corpo docente, com 24% de doutores e mestres, 34,1% de especialistas e 49,9% de graduados e o da Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, de Jacarezinho-PR, com 20% de doutores e mestres, 24% de especialistas e 56% de graduados. Em ambos os casos, a significativa presença de docentes portadores de diploma de graduação ou de certificado de pós-graduação *lato sensu* atestava a qualidade dos cursos quando feita a partir da avaliação dos produtos transferidos para a sociedade.⁴⁵

2.10 Nessa mesma linha de pesquisa os dados do “Provão” comprovam que no ensino de graduação em direito, cursos com reduzido percentual de docentes apenas graduados, algumas contando com mais de 40% a 60% de doutores em seus quadros chegaram a acumular cinco ou seis conceitos E ou D consecutivos.⁴⁶

2.11 Esses dados, ainda que utilizada uma amostra muito restrita para uma análise mais aprofundada, permitem afirmar que o processo de

⁴⁵ Dados extraídos do Cadastro Nacional de Instituições e Cursos do Inep. Disponível em: <http://www.educacaosuperior.Inep.gov.br/> Acesso em 4.12.2005.

⁴⁶ *Ibidem*.

avaliação de instituições e cursos, para se mostrar eficaz, realista e presente, precisa afastar ao máximo os critérios subjetivos, como é aquele centrado na titulação docente. A subjetividade, neste caso, reside na presunção equivocada de que título é sinônimo de qualificação docente, fato que nem sempre é verdadeiro quando se trata de medir o grau de excelência do corpo docente de uma instituição e do ensino por ela oferecido, já que a titulação, por si só, tem se revelado imprestável e insuficiente para que se possa chegar a uma conclusão precisa sobre o desempenho de cursos e instituições.

2.12 É bem verdade que as tendências a uma qualidade de ensino e a uma formação profissional, técnica e intelectual cada vez mais apuradas, bem assim a formação de centros de excelência em pesquisa e desenvolvimento com níveis internacionais de produção científica e tecnológica carregam com elas, naturalmente, modificações qualitativas na composição do corpo docente, progressivamente ajustadas ao momento vivido pela instituição ao longo dessa trajetória. Com toda a certeza, algumas instituições universitárias e não-universitárias tenderão a evoluir para o que mais recentemente se passou a chamar de instituição-padrão-internacional, isto é, uma instituição comparável às melhores do mundo, segundo os mais diferenciados critérios com os quais ela seja avaliada. Deve ficar claro que a formação dessa tendência pode tanto ter origem na própria instituição — em razão de inúmeras circunstâncias internas e externas — como derivar de políticas públicas estabelecidas tendo em vista tal objetivo. Mas isso será sempre a exceção à regra, não a regra geral como querem fazer crer os que advogam que todas as instituições de ensino superior, no Brasil, devam se organizar e se comportar como imaginam os burocratas ou os doutos por eles remunerados para avaliar instituições e cursos.

3 Manifestações do Conselho Nacional de Educação

3.1 Neste ponto, é oportuno lembrar que há bom tempo a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação já chamava a atenção para o despropósito de os órgãos de avaliação do MEC prestigiarem a titulação em desfavor de outros atributos que conduzem à aferição do bom desempenho dos docentes, no que não foi e permanece não sendo ouvida.

3.2 Com efeito, o Parecer CNE/CES nº 1.070, de 23.11.1999, Relatores os Conselheiros Eunice Ribeiro Durham, Lauro Ribas Zimmer, Arthur Roquete de Macedo e Yugo Okida⁴⁷ alertava:

Entretanto, os critérios de avaliação utilizados pelas comissões não levam em consideração esta diferenciação entre tipos de estabelecimentos. Os critérios são uniformes e só são classificados como A e B cursos que se enquadrem nas exigências próprias para universidades. **Isto faz com que as instituições de ensino sejam levadas a valorizar excessivamente a titulação, em detrimento mesmo da experiência didática e profissional do quadro docente.** (grifamos)

Em área nas quais o número de doutores é reduzido e nos estabelecimentos situados no interior dos Estados, as exigências são freqüentemente inviáveis. Desta forma, pequenas instituições integradas na sociedade local, com bom projeto pedagógico, são prejudicadas e não podem competir com filiais de grandes empresas de ensino, cujo corpo docente inclui doutores que sequer residem no município e cuja colaboração no curso é mínima.

3.3 Esse modo de pensar foi reiterado no Parecer CNE/CES nº 63, de 20.2.2002, Relator o Conselheiro Carlos Alberto Serpa de Oliveira:⁴⁸

Vale ainda assinalar que julgamos que ênfase especial e majoritariamente entre as dimensões das condições de oferta de cursos de graduação, deve ser preempitoriamente assegurada, tanto na avaliação quantitativa, como na qualitativa, à análise do corpo docente, **evitando-se nessa análise a valorização exclusiva da titulação acadêmica em detrimento da competência e experiência profissional do docente.** Isto porque o grande determinante de qualidade de um curso é o seu corpo docente, e, dentro dessa dimensão de oferta de um curso, também não é necessariamente a sua titulação, mas a sua competência em sala de aula, sua motivação, a carreira docente, o regime de trabalho, o apoio que o mesmo recebe e o ambiente em que atua. **A titulação acadêmica, embora desejável deve ser prestigiada na sua devida dimensão, sem exageros,** de modo a assegurar, por exemplo, que, em carreiras profissionais e nas disciplinas aplicadas, haja valorização da experiência prática dos professores, dentro do espírito que permeia o Parecer CNE/CES 1.070/99. (grifamos)

⁴⁷ DOCUMENTA. Conselho Nacional de Educação. Nº 458, 1999, pp. 185 a 1992.

⁴⁸ DOCUMENTA. Conselho Nacional de Educação. Nº 485, 2002, pp. 148 a 150.

3.4 Apesar dessas advertências, contra elas permanece lutando o Ministério da Educação, na tentativa, paga com o dinheiro público, de contrariar a realidade e sobre a realidade que temos comprometer o futuro, gerando prejuízo ao ensino e ao aluno de graduação.

4 Lei do Sinaes e atitude da Conaes

4.1 A Lei nº 10.861, de 14.4.2004,⁴⁹ que instituiu o “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes” para o sistema federal de ensino, prescreve no art. 4º que na avaliação dos cursos de graduação merecerá atenção o “perfil do corpo docente”, o que é algo muito complicado. O que há de ser avaliado é a “qualificação” do corpo docente para o magistério, para a pesquisa e a extensão, conforme o caso, isto é, conforme o curso e a localização da IES.

4.2 A mesma lei criou a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - Conaes, órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, com as atribuições de “propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes”.

4.3 Todavia, documentos aprovados pela Conaes, denominados “Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior – Diretrizes e Instrumento”⁵⁰ e “Avaliação de Cursos de Graduação – Instrumento”⁵¹, centram seu foco no prestigiamento da titulação do docente, sem considerar o curso de graduação em que ele atua, nem o porte da instituição e o meio em que ela opera. Isso é deveras preocupante.

5 Síntese conclusiva

5.1 A valorização excessiva da titulação como critério de avaliação do docente, do curso e da instituição gera conseqüências que transcendem as relações entre professor e aluno e entre aprendizagem e qualidade do ensino, muitas delas ainda não convenientemente estudadas.

⁴⁹ Nossos comentários a essa lei constam do Capítulo 4 da Parte II.

⁵⁰ Disponível em: http://www.Inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao_institucional/Avaliacao_Institucional_Externa.pdf. Acesso em 28.4.2006.

⁵¹ http://www.Inep.gov.br/download/condicoes_ensino/2006/instrumento_avaliacao_cursos.pdf. Acesso em 28.4.2006.

5.2 Um dos exemplos mais conhecidos ganha força no sistema federal de ensino superior, onde a idéia de carreira docente, concebida como progressão desde os níveis de ingresso até outros mais elevados, alcançáveis mediante longo aprendizado, demorada convivência com professores mais experientes, paulatina absorção de valores institucionais, cujos resultados sejam avaliados e testados ao longo dos anos de trabalho, está sendo sepultada pela proliferação do ingresso de professores já nos regimes mais avançados dessa mesma carreira – vale dizer, com titulação de doutor e em regime de tempo integral. Nas universidades, de forma muito particular, a qualificação dos quadros docentes, que se processava dentro de uma hierarquia baseada na competência, na experiência e na progressão, perde força dentro de um sistema de títulos, cuja pretensão democrática ainda está por ser comprovada.

5.3 Outro exemplo flagrante de distorções provocadas pela supervalorização dos títulos de mestre e doutor como critério de avaliação de qualidade diz respeito aos impactos econômicos na composição dos custos do ensino, impactos absorvidos nos orçamentos públicos federais, quando das alocações para manutenção e desenvolvimento do ensino nas instituições criadas pela União, e, no caso das instituições privadas, transferidos para alunos que, na sua grande maioria, ou são trabalhadores ou pertencem a famílias que arcam com custos assumidos em nome da qualidade, sim, mas também da pesquisa e da extensão, atividades pelas quais não podem ser responsabilizados ou onerados.

5.4 Pesa nessa questão, a relação ente o Ministério da Educação e as Instituições Federais de Ensino, as IFES, demarcada por: a) uma incestuosa complacência entre o agente de alocação de recursos — o MEC, que não tem parâmetros adequados para tomar decisões que envolvem custos operacionais e quadros de pessoal — e as instituições por ele mantidas (Ifes), afeitas a percentuais de recursos (e de pessoal) progressivamente crescentes, sem que sejam conhecidos objetivamente os resultados acadêmicos e sociais dos dispêndios realizados à conta do orçamento da União; b) uma crença ingênua de que todas as IFES e cada uma das suas respectivas unidades acadêmicas devem estar aparelhadas para realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento em todas as áreas científicas e tecnológicas, no mais alto grau de sofisticação, sem que existam mecanismos de avaliação capazes de aferir em que medida tal aparelhamento produz resultados equivalentes ao seu custo e nem

mesmo o impacto econômico e social das pesquisas realizadas e efetivamente transferidas para os diversos setores da sociedade.

5.5 Esses comportamentos incestuosos e ingênuos criaram alguns mitos: a) que a composição do corpo docente, a qualidade do ensino e a produtividade e relevância da pesquisa científica e tecnológica estão indissociavelmente vinculadas uma à outra, quer nas instituições não-universitárias, preponderantemente dedicadas à formação profissional e intelectual de seus alunos, quer nas universidades, independentemente de sua vocação institucional, do seu meio, de suas circunstâncias, de sua maturidade, das demandas locais e regionais por conhecimento etc; b) que a avaliação, por si só, é o caminho para a melhoria da qualidade do ensino e da produtividade e relevância da pesquisa, como se um procedimento dessa natureza, de caráter eminentemente técnico e freqüentemente burocrático, pudesse substituir a qualidade, a pertinência e a continuidade de políticas educacionais amplas e duradouras, articuladas a políticas públicas de desenvolvimento econômico e social.

Transferência de alunos entre instituições públicas e privadas e entre cursos da mesma instituição

1 Introdução

1.1 A transferência, isto é, o deslocamento do aluno de um curso para outro da mesma instituição ou de um curso de uma instituição para idêntico curso ou afim de outra instituição admite as seguintes modalidades: a) transferência interna: voluntária e orientada; b) transferência externa: voluntária e compulsória.

1.2 A transferência voluntária (facultativa) há de ser, sempre, provocada pelo aluno, depende da existência de vaga e precisa estar prevista no ordenamento da instituição, que definirá seus termos e condições. Nenhuma instituição está obrigada a aceitar transferência voluntária, seja interna ou externa.

1.3 A transferência compulsória decorre de lei, que define seus termos, e obriga a instituição, a qual, salvo motivo justificado (p.ex.: inexistência de curso idêntico ou afim) tem o dever de matricular o aluno, ainda que inexista vaga.

1.4 A transferência que denominamos orientada, sempre interna, é aquela proposta pela instituição ao aluno com a finalidade de adaptá-lo ao curso ou habilitação mais compatível com o seu desempenho.

2 Transferência voluntária

2.1 A LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) inclui em seu texto a seguinte norma geral sobre a transferência voluntária:

Art. 49. As instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo.

2.2 Na redação do artigo, o legislador não foi feliz na conjugação do verbo. “Aceitarão”, no caso de transferência voluntária, tem o significado de “poderão aceitar”. Feita essa observação, são condições básicas impostas pela lei, para que se dê a transferência voluntária: a) existência de vagas nas fases subsequentes à do ingresso do aluno em um curso; b) interesse da instituição em preencher as vagas; c) publicação de edital dispondo sobre o processo seletivo a que devem se submeter os interessados.

2.3 A transferência voluntária interna tem preferência sobre a externa, por nos parecer inaceitável que alunos que já pertencem à vida acadêmica da instituição sejam desprestigiados em favor de estudantes provenientes de outras. O preenchimento de vagas por uma instituição exige assim dois passos: depois de definidas as transferências internas é que poderão ser aceitas as voluntárias externas.

2.4 Qualquer que seja a modalidade de transferência voluntária, diz a lei, ela só atinge “alunos regulares” e só é admitida para “cursos afins”. Aluno regular é aquele matriculado em uma IES que, credenciada pelo sistema de ensino competente, comprova por meio do histórico escolar sua situação no curso de que se quer transferir, não podendo haver discriminação entre curso autorizado e curso reconhecido. Os nossos tribunais têm contido a distinção, “até porque a autorização de funcionamento dada a um curso, importando em período de observação, probatório, para fins de reconhecimento, gera efeitos concretos em relação aos alunos que dele participam.”⁵²

2.5 Cursos afins são aqueles da mesma área de conhecimento ou aqueles em que o aproveitamento dos estudos já realizados pelo aluno seja o mais completo possível para bem poder cumprir o currículo do curso de destino, segundo o projeto pedagógico da instituição.

⁵² TRF1, Segunda Turma. Decisão unânime. AMS - Apelação em Mandado de Segurança – 01000541422 [199701000541422], UF: GO; Relator o Juiz Carlos Moreira Alves; DJU de 16.03.2000, p. 57.

2.6 Além disso, a lei não autoriza a transferência de aluno entre cursos que não guardem qualquer afinidade. Seria burlar o processo seletivo para o ingresso no ensino superior e ao mesmo tempo gerar dificuldades para a instituição poder conduzir sua proposta pedagógica. Mais: o aluno transferido tem que se submeter às regras ditadas pela instituição de destino, em razão de sua autonomia didático-científica, que prevalece sobre seus interesses pessoais.

2.7 Anote-se, porém, que a faculdade de postular transferência constitui direito público subjetivo do aluno, não podendo ser negada ou dificultada pela instituição em que se encontra matriculado, sob qualquer pretexto. Assim, por exemplo, a Lei Federal no 9.870, de 23.11.1999, proíbe, no art. 6º, “a retenção de documentos escolares” dos alunos inadimplentes quanto às cláusulas contratuais financeiras, tendo o Superior Tribunal de Justiça explicitado que a vedação de retenção de documentos aplica-se aos casos em que o aluno deles necessita para obter transferência para outra instituição de ensino.⁵³

3 Transferência compulsória

3.1 A transferência denominada compulsória está vinculada ao Serviço Público civil ou militar. Sua finalidade imediata não é a de beneficiar o aluno, mas garantir a estabilidade de interesse público, proporcionando ao servidor aluno ou a seu dependente que também seja aluno a continuidade de estudos quando ele, servidor, for transferido compulsoriamente para outra localidade. Há, nesse caso, uma razão de Estado que precisa ser protegida. Por isso, a matrícula do servidor ou seu dependente independe da existência de vaga na instituição de ensino. A transferência de local de trabalho é compulsória para o servidor; a transferência do aluno é compulsória para a instituição de ensino superior.

3.2 A LDB de 1996 não cuidou da transferência compulsória. Limitou-se a anunciar que ela deveria ser objeto de legislação específica. Nessa situação, o que precisava ser disciplinado não dizia respeito à relação de educação propriamente dita, mas a uma relação Estado-servidor-sociedade merecedora de ponderação especial:

⁵³ STJ, Primeira Turma; Decisão unânime; Recurso Especial nº 643.310 [2004/0029850-5]; UF: PR; Relator o Ministro Luiz Fux; DJU de 28.2.2005.

Art. 49.....
 Parágrafo único. As transferências ex-officio dar-se-ão na forma da lei.

3.3 Promulgada a LDB, a União limitou-se a regular o assunto para os servidores civis ou militares dos seus quadros, nos termos seguintes:

Lei nº 9.536, de 11 de dezembro de 1997

Art. 1º A transferência *ex officio* a que se refere o parágrafo único do art. 49 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, será efetivada, entre instituições vinculadas a qualquer sistema de ensino, em qualquer época do ano e independente da existência de vaga, quando se tratar de servidor público federal civil ou militar estudante, ou seu dependente estudante, se requerida em razão de comprovada remoção ou transferência de ofício, que acarrete mudança de domicílio para o município onde se situe a instituição recebedora, ou para localidade mais próxima desta.

Parágrafo único. A regra do *caput* não se aplica quando o interessado na transferência se deslocar para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança.

3.4 Embora a lei se refira apenas ao servidor federal removido ou transferido de ofício, isto é, que está obrigado à mudança de domicílio em virtude das regras que regem a respectiva carreira, ela atinge instituições de quaisquer sistemas de ensino. Se a mudança de domicílio decorre da vontade do servidor e nada tem a ver com o seu prosseguimento na carreira (assumir outro cargo efetivo por ter sido aprovado em concurso público, ou assumir cargo ou função de confiança) o direito do aluno à transferência compulsória cessa para a instituição de ensino, pois ela não terá, neste caso, que atender a qualquer interesse público relevante definido em lei.

3.5 Até recentemente, a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça havia se consolidado no seguinte sentido:

a) os servidores civis ou seus dependentes matriculados em instituições privadas (ensino pago), quando removidos ou transferidos de ofício, só tinham direito a matrícula em outra instituição privada, porque o estatuto dos servidores públicos federais (Lei nº 8.112, de 11.12.1990) faz referên-

cia a “instituição de ensino congênere”, isto é, de pública para pública e de privada para privada;

b) já os servidores militares ou seus dependentes, ainda que vindos de uma instituição privada (ensino pago) tinham direito a matrícula compulsória em escola pública e gratuita, porque o Estatuto dos Militares não mencionava a expressão “instituição de ensino congênere”.

3.6 As universidades públicas federais e estaduais, que praticam o ensino gratuito por imposição constitucional e são dependentes de recursos estatais, sempre reagiram contra essa jurisprudência e, em dezembro de 2004, instado a se manifestar sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos proferiu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 3.324, a seguinte decisão:

Universidade – Transferência Obrigatória de Aluno – Lei nº 9.536/97. A constitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 9.536/97, viabilizador da transferência de alunos, pressupõe a observância da natureza jurídica do estabelecimento educacional de origem, a congeneridade das instituições envolvidas – de privada para privada, de pública para pública –, mostrando-se inconstitucional interpretação que resulte na mesclagem – de privada para pública.⁵⁴

3.7 Em face dessa decisão do Supremo Tribunal Federal, que é a instituição brasileira que diz o que é e como é a Constituição, temos que não há distinção entre servidores públicos civis e militares removidos ou transferidos de ofício, ou entre seus dependentes, para terem direito à matrícula compulsória em estabelecimento de ensino. O regime de transferência compulsória e conseqüente matrícula obrigatória exige que o aluno que vier de escola pública tem o direito de se matricular em escola pública, ainda que estabelecida na localidade mais próxima; o aluno que vier de escola privada, só tem o direito de se matricular em outra escola privada.

3.8 Finalmente, cabe ressaltar que os pronunciamentos dos tribunais também se direcionam no sentido de que o que aproveita aos civis da adminis-

⁵⁴ STF, Tribunal Pleno; ADIN nº 3324; Decisão unânime. Relator o ministro Marco Aurélio; DJU de 5.8.2005, p.5.

tração direta, autárquica ou fundacional também alcança os das sociedades de economia mista e de empresas públicas, mas com mitigações. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ainda não está consolidada. Essa construção visa a atender ao princípio da isonomia. Nos demais casos, valem as regras estabelecidas para a transferência voluntária.

4 Transferência orientada

4.1 A LDB não faz referência à “transferência orientada”. É matéria que diz respeito à autonomia didático-científica das instituições de ensino. Sua adoção depende do porte da instituição, de sua proposta pedagógica e de regramento interno específico. Consiste essa modalidade de transferência em a instituição, com base no acompanhamento do aluno de pouco rendimento no processo ensino-aprendizagem, orientá-lo no sentido de optar por outro curso ou habilitação da mesma área de conhecimento, de forma que possa apresentar melhor desempenho em campo de estudos mais condizente com suas capacidades. Sem retirar direitos de outros alunos, significa o dever da IES de se aparelhar para dar ao aluno que nela ingressou a oportunidade de ser mais bem sucedido, conforme suas aptidões, identificadas por critérios técnicos.

4.2 Essa modalidade de transferência “orientada” pela instituição ao aluno deve ser feita com base em relatório circunstanciado que demonstre os motivos determinantes das dificuldades que ele venha enfrentando no curso ou habilitação e o perfil das aptidões demonstradas para optar por outro curso ou habilitação em condições mais vantajosas de aprendizado. É classificada como transferência voluntária no sentido de que, embora o impulso inicial deva ser da instituição, a opção pelo novo curso ou habilitação será sempre do aluno.

4.3 A transferência orientada se apresenta como instrumento útil para conter a evasão, por desencanto do aluno recuperável, e evitar a jubilação, nas instituições que a adotarem. Essa modalidade de migração de um curso para outro não é obrigatória para as instituições de ensino e pode ser utilizada com mais facilidade pelas universidades e centros universitários, que têm autonomia para alterar o número de vagas de seus cursos.

5 Síntese conclusiva

5.1 O tema “transferência” é insito à autonomia didático-científica das instituições de ensino superior, qualquer que seja a sua classificação para fins acadêmicos.

5.2 A transferência voluntária significa não apenas vontade de transferir-se de curso ou de instituição por parte do aluno, mas também que a instituição queira aceitar a transferência, para tanto tendo que realizar processo seletivo.

5.3 A transferência voluntária orientada exige sofisticação no acompanhamento do desempenho do aluno. Pode ser adotada pela instituição de ensino preocupada com a alta qualidade do ensino, mas a ela não precisa se submeter o aluno, salvo se, antes da matrícula, isso estiver posto de forma bem clara nos regulamentos da IES;

5.4 A transferência compulsória funciona como limitador da autonomia didático-científica das instituições, mas, em face da interpretação dada à Constituição pelo Supremo Tribunal, só se verifica entre instituições públicas, ressalvada a hipótese especialíssima de aluno advindo de instituição pública e gratuita tiver que ser aceito por instituição privada da localidade mais próxima.

1 Introdução

1.1 Nos últimos anos, ganhou projeção no Brasil a insistência de “ordens e conselhos” fiscalizadores do exercício de profissões liberais, que são entidades de direito público, chamadas também de “autarquias corporativas”, buscarem extravasar seu campo de atuação definido em lei, para manifestar a pretensão de se imiscuírem em assuntos pertinentes às atividades de ensino desenvolvidas pelas escolas de ensino superior, sejam públicas ou privadas, sejam universidades ou instituições não-universitárias. Nesse passo, as autarquias têm sido acompanhadas por associações de profissionais das mais diferentes especialidades, que são associações civis organizadas para a defesa dos interesses de seus membros.

1.2 Sendo certo que o direito educacional e o direito das profissões visam a regular relações de vida que se manifestam em esferas que se inter-relacionam, é também certo que ambos os campos de conhecimento sempre tiveram matrizes constitucionais e legais distintas, na medida em que visam a fins distintos: a escola superior forma para o exercício da cidadania, para o pleno desenvolvimento da pessoa — do ponto de vista intelectual, filosófico ou técnico — e também para o exercício de uma profissão regulamentada por lei; a autarquia corporativa fiscaliza o exercício profissional, em defesa da sociedade.

1.3 Neste capítulo, destacamos os aspectos do tema que estão a merecer maior meditação por parte de todos quantos, nos órgãos de governo, na sociedade e nas academias por ele se interessem.

2 Séculos XVI, XVII e XVIII

2.1 No Brasil, primeiro foram as “corporações de ofício”, trazidas por Portugal colonizador, que as copiara, sob regime diferenciado, do que se passara em grande parte da Europa durante a Idade Média, e funcionaram no período colonial marcado pelo regime escravocrata.

2.2 Naquele tempo, é certo que de alguma forma as “corporações de ofício” contribuía para que alguns poucos recebessem ensinamentos para o exercício de uma profissão voltada para as necessidades do Estado que se formava, mas também limitavam a liberdade de trabalho dos brasileiros nascentes não considerados escravos (primeiro os índios escravizados pela Igreja, depois os negros trazidos de África).

2.3 Durante esses três primeiros séculos de construção da vida nacional o Brasil não conheceu o que então se tinha por ensino superior na caminhada da civilização, que se mostrava adiantada não só no continente europeu, com suas universidades históricas, como se fazia presente no continente americano de línguas inglesa, francesa e espanhola.

3 Século XIX

3.1 Esse século foi marcado por sucessivos fenômenos político-jurídicos. No começo, destaca-se o da vinda da Família Real portuguesa para o Brasil, em 1808, porque não lhe fazia bem o clima político europeu; em seguida, o da declaração da Independência, em 1822, que desaguou na outorga da Constituição do Império do Brasil, de 1824; no final, em 1891, a instauração da República Federativa.

3.2 Quanto ao exercício de profissões, dizia a Constituição do Império, no art. 179, XXIV e XXV, que “nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e à saúde dos cidadãos” e que estavam “abolidas as Corporações de Ofícios, seus Juízes, Escrivães e Mestres”.

3.3 Tal era o sentimento de liberdade naquela época, na qual convivíamos com o regime escravocrata, que nosso mais lúcido intérprete da Constituição

do Império, Pimenta Bueno⁵⁵, assim explicitou o significado da extinção das corporações de ofício:

De um lado oprimiam os talentos e interesses dos operários e das profissões que queriam aperfeiçoar-se pela livre concorrência (...)

.....
 Esse abuso, já proscrito pela civilização, é, pois, expressamente condenado pela nossa garantia constitucional. **Convém que o governo deduz a dela algumas aplicações que ainda restam por verificar**; não é necessário marcar para o foro comum número de advogados às localidades e manter outras disposições semelhantes; **as necessidades públicas e a livre escolha das partes interessadas, que atenderão à capacidade dos concorrentes, é o melhor de seus tempos.** (grifamos)

3.4 Mas enquanto nossa primeira Constituição atacava um problema que vinha do longo período de colonização, constrangedor da liberdade de trabalho, durante sua vigência muito pouco se fez pelo ensino superior no Brasil.

3.5 É por isso que quando se fala do ensino superior no Brasil dos primórdios, de regra é costume lembrar o surgimento, por decisão de D. Pedro I, tomada em 1827, das faculdades de Direito de São Paulo (a das Arcadas do Largo de São Francisco, hoje incorporada à Universidade do Estado de São Paulo — USP) e a de Olinda (hoje incorporada à Universidade Federal de Pernambuco), sabido que os marcos iniciais foram os da Escola de Cirurgia e Anatomia da Bahia e do Rio de Janeiro, mandadas criar por D. João VI, em 1808, que só foram instaladas na década de trinta e vieram a se transformar nas Faculdades de Medicina que hoje pertencem às Universidades Federais da Bahia e do Rio de Janeiro. Ainda em 1808 foi criada a Academia de Guarda-Marinha e, em 1810, a Academia Militar, depois Escola Politécnica e Escola Nacional de Engenharia, hoje parte da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 1814 é criado o Curso de Agricultura e em 1816 a Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura. Em 1832 é criada a Escola de Minas e Metalurgia e em 1839 a Escola de Farmácia, ambas em Ouro Preto. Somente em 1874, a Escola Politécnica do Rio de Janeiro, em face de nossas necessida-

⁵⁵ PIMENTA BUENO, José Antonio. Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império. Edição do Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Rio de Janeiro, 1958, pp. 393 e 394.

des de desenvolvimento nos setores de saneamento, ferroviário e de portos marítimos, passa a admitir o ingresso de civis.⁵⁶

3.6 No final do século XIX, é promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a qual, republicana e federativa, se centra na liberdade de profissões independente do curso superior cursado, pois que poucos eram eles e o Brasil ainda começava a construir sua caminhada.

4 Séculos XX e XXI

Síntese evolutiva

4.1 Somente no século passado nosso ensino superior e a regulação das profissões liberais começaram a ser mais bem delineadas em nosso meio. Durante ele tivemos as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e a atual, de 1988.

4.2 Houve evolução na oferta da educação superior ao brasileiro, ainda que insuficiente, por inapetência da União e dos Estados, circunstância que permitiu o crescimento da iniciativa privada na oferta dessa modalidade de ensino. A iniciativa privada, dentro do seu modo de operar, legítimo, passou a ocupar o espaço que o setor público — mais discurso e menos ação — não quis ocupar. Ao mesmo tempo foram surgindo as corporações autárquicas criadas por lei federal para fiscalizar o exercício das profissões liberais, também reguladas por lei.

4.3 A primeira autarquia corporativa foi a “Ordem dos Advogados do Brasil”, que tem sua origem no art. 17 do Decreto nº 19.408, de 18.11.1930, e instalada em 1933. A denominação “ordem” também foi adotada pelos músicos, com o surgimento da “Ordem dos Músicos do Brasil”, em 1960, ambas as corporações sendo dirigidas por “conselhos”, o federal e os estaduais. O exercício das demais profissões passou a ser fiscalizado por entidades públicas também denominadas “conselhos”, tais como o Conselho Federal de Medicina, o Conselho Federal de Odontologia, o Conselho Federal de Enge-

⁵⁶ TEIXEIRA, Anísio. *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Editora da Fundação Getúlio Vargas/Organização Santamarense de Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1989, p. 71.

nharia, Arquitetura e Agronomia e o Conselho Federal de Administração, ou diretamente pelo Ministério do Trabalho, conforme acontece com o exercício da profissão de jornalista.

4.4 E assim foi crescendo o Brasil: no começo, ensino superior elitizado, bem depois, pelas transformações que se passaram em apenas um século, ensino superior de massa, proporcionado em grande parte pela crescente atuação da iniciativa privada, em face do recolhimento do Estado, todos os cursos superiores funcionando sob o controle de qualidade exercido pelos diferentes sistemas de ensino, tendo em vista as características de nossa federação educacional. Ao lado das instituições de ensino, o surgimento de conselhos fiscalizadores de profissões, autarquias federais, controladoras do exercício profissional (advogados, médicos, dentistas, engenheiros, arquitetos, agrônomos, veterinários, administradores, contadores etc).

A matriz constitucional

4.5 A Constituição de 1988 veio traduzir à excelência ao tempo de sua promulgação o que já havíamos construído em termos de Estado política e administrativamente descentralizado, quando definiu as matrizes norteadoras desses dois campos de atividades que são distintos, mas que se inter-relacionam: ensino e exercício de profissões. No campo do ensino, atribuiu à União a capacidade para legislar sobre “normas gerais de educação”, em concorrência com os Estados (art. 24), estabelecendo uma singular federação educacional. Já no que se refere ao exercício de profissões, a Constituição, depois de explicitar no art. 5º, XIII, constante do título dos direitos fundamentais, que é “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, centralizou a atividade legislativa na União, para firmar que a ela “compete privativamente legislar sobre condições para o exercício de profissões” (art. 22, XVI).

4.6 Essa diferença de regimes jurídicos com sede na Constituição é bem explicitada pela LDB (Lei nº 9.394, de 1996). Ela estabelece no art. 48 que os diplomas expedidos pelas instituições de ensino superior “valem como prova da formação recebida por seu titular”, motivo pelo qual o exercício de profissões que requererem diploma de curso superior irá depender do que dispuserem as leis que tratarem da regulamentação de cada uma delas. Daí a

possibilidade de para o exercício de determinada profissão a lei poder exigir que o graduado se submeta a um “exame perante o conselho competente” (provas de conhecimento e provas práticas) que venham a comprovar estar apto para o exercício profissional. Isso só acontece, atualmente, com o exercício da profissão de advogado. Para o exercício das demais profissões de nível superior, é suficiente a apresentação pelo interessado do diploma de graduação correspondente.

Situações de conflito

4.7 Independentemente da clareza desses ditames constitucionais, as corporações profissionais, a pretexto de zelar pela qualidade do ensino superior e do seu significado para a sociedade, têm se desgarrado de sua esfera de competência para invadir competência alheia, ora criticando a expansão da oferta de determinados cursos superiores, como se a expansão por si só fosse um mal, ora tentando interferir na vida das academias, das escolas. Não por outra razão, contendo essas iniciativas indevidas das corporações, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que “a atividade fiscalizadora e moralizadora dos diversos conselhos profissionais restringe-se à área dos profissionais, já graduados”, inexistindo “legislação que autorize o Conselho, seja Federal ou Regional, a imiscuir-se na esfera da formação dos futuros profissionais, que está afetada ao Ministério da Educação”.⁵⁷

4.8 É evidente que a opinião das corporações autárquicas sobre a evolução das profissões regulamentadas e das associações das diferentes classes de profissões públicas ou privadas deve ser considerada na elaboração e atualização dos currículos de cursos superiores nos processos de tomada de providências para a melhoria da qualidade do ensino. Merecem, contudo, ser repelidas as iniciativas despropositadas.

5 Exemplos de atitudes inadequadas

5.1 Neste tópico, em face de seu caráter exemplificativo, oferecemos crítica a atitudes de algumas corporações e de associações correlatas, por sua

⁵⁷ STJ, Segunda Turma. Recurso Especial nº 45.405 – SP. Votação Unânime. Relatora a Ministra Eliana Calmon. DJU de 22.5.2000, p. 00091, e RSTJ, vol.133, p. 173.

interferência indevida no que se passa no âmbito das escolas de ensino superior. São atitudes medievalescas, que não podem ser esquecidas.

O medievalesco da OAB

5.2 Diz a Lei nº 8.906, de 4.7.1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que:

Art. 54. Compete ao Conselho Federal:

.....
XV - colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos;

5.3 O enunciado legal contém duas regras: a) a primeira regra estabelece que ao Conselho Federal da OAB compete “colaborar” com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, o que lhe abre a missão complementar de ao lado de sua missão principal — fiscalizar o exercício da profissão de advogado — desenvolver ações que contribuam para a melhoria da qualidade dos cursos de graduação em direito, que abrem a seus egressos, entre outros atributos, o do acesso à advocacia; b) a segunda regra prescreve que ao Conselho Federal compete “opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes” — que são os órgãos federais ou estaduais responsáveis pelo controle do ensino superior —, quando o objeto da pretensão for o surgimento ou a continuidade de um curso de graduação em direito.

5.4 Quanto ao desempenho de sua missão complementar de “colaboração”, a nosso ver a atuação da OAB tem sido frustrante, embora tenha criado no Conselho Federal e nos Conselhos Regionais “comissões de ensino jurídico”, o que é meritório. Todavia, a Ordem tem-se centrado na veiculação de protestos contra uma suposta má qualidade do ensino jurídico oferecido nas academias a partir dos resultados dos exames que realiza para o ingresso de graduados em seus quadros — exames que não estão sujeitos a qualquer controle externo que ateste seu nível de dificuldade.

5.5 Ainda a título de “colaboração”, o Conselho Federal da Ordem criou o programa “OAB Recomenda”, com a finalidade de “funcionar como instru-

mento de controle e incentivo à melhoria dos padrões de qualidade dos cursos” jurídicos, que divulga a cada três anos uma relação de cursos que, tendo formado alunos há mais de nove anos, seriam merecedores de um “selo de qualidade” pela “regularidade de desempenho”, sem que a relação deva ser tomada como um “ranking de escolas ou cursos”.

5.6 Já foram publicadas duas versões do “OAB Recomenda”. Na primeira versão, de 2001, foram “recomendados” 52 cursos; na segunda versão, de 2004, 60 cursos. Examinamos a primeira versão, concluindo que a ela faltava “ciência, arte, técnica, ânimo de isenção, ética e transparência”.⁵⁸ A fragilidade metodológica do programa, que se limitava a combinar os resultados do “ENC-Provão”, de abrangência nacional, com os dos “Exames de Ordem”, de abrangência regional, não nos motivou a analisar a segunda versão. Tendo o “Provão” sido extinto, cumpre aguardar o que engendrarão para a terceira versão os ilustres causídicos que dirigem a corporação que tanto se diz preocupada com a qualidade do ensino jurídico.

5.7 No que se refere ao desempenho da função complementar de “opinar previamente” nos processos administrativo-educacionais que tenham por objeto o funcionamento — autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento — de cursos de graduação em direito, as manifestações da Ordem quase sempre são contrárias aos pleitos, em face da não aceitação pelas autoridades educacionais dos critérios que a corporação tem pretendido impor. Desse modo, quanto mais radicaliza a Ordem, que não é uma agência especializada em ensino e em política educacional, mais cursos jurídicos vão surgindo.

O medievaresco do CFA

5.8 No início de 2005, o Conselho Federal de Administração – CFA surpreendeu as academias com a edição de duas resoluções que não encontram fundamento na Constituição e em leis: a) pela Resolução Normativa CFA nº 300, de 10.1.2005, art. 1º, estabeleceu que “só poderá exercer as atribuições do cargo de

⁵⁸ COLLAÇO, Flávio Roberto e NEIVA, Claudio Cordeiro. Comentários ao livro OAB Recomenda - um retrato dos cursos jurídicos. Disponível em: http://www.educonsult.com.br/ejuridico/oab_recomenda.doc

Coordenador de Curso de Administração (Bacharelado) o Administrador com registro profissional em Conselho Regional de Administração”; b) pela Resolução Normativa CFA Nº 301, de 10.1.2005, arts. 1º e 2º, estabeleceu que “cabe ao Administrador exercer o magistério das matérias técnicas dos campos da Administração e Organização, existentes nos currículos dos Cursos de Graduação (Bacharelado), tanto em Administração como em currículos de cursos referentes a outros campos do conhecimento, (...) relacionadas com as áreas específicas e que envolvam teorias da administração e das organizações e a administração de recursos humanos, mercadologia e marketing, materiais, produção e logística, administração financeira e orçamentária, sistemas de informações, planejamento estratégico e serviços”, sendo obrigatório “o registro profissional”.

5.9 Ambas as resoluções do CFA, com justa razão, merecem e têm sido repelidas, pelo conjunto de impropriedades que veiculam. Com efeito:

a) têm nítido caráter arrecadador, na medida em que ao obrigar o coordenador de curso de graduação em administração ou ao professor desse curso, só porque graduados em administração terem que estar registrados em conselho regional, impõem-lhes o pagamento de contribuição, de natureza tributária, para abastecer os cofres da autarquia;

b) revelam notória, ilegítima e insustentável tentativa de “reserva de mercado”, quando pretendem vincular o magistério em cursos superiores de graduação em administração ao diploma de graduação nesse bacharelado, já que o exercício de atividades acadêmicas está submetido a legislação e critérios específicos.

5.10 Nosso entendimento sobre esse assunto pode ser assim resumido, para que não tenhamos de fazer uma lista interminável de exemplos que dispensam o profissional da educação do chamado “registro profissional”, conforme o curso de graduação que tenha concluído:⁵⁹

a) pode ser coordenador de curso de graduação em administração (bacharelado) o graduado em qualquer curso de graduação que tenha se especializado

⁵⁹ Tratamos dos atributos para o exercício da docência no ensino de graduação no Capítulo 5 desta Parte I.

na gestão de cursos superiores, assim como pode o graduado em administração, com idênticos requisitos, coordenar cursos de quaisquer outras áreas, sempre sem necessidade de estar o profissional da educação inscrito em conselho fiscalizador de profissões;

b) pode ser professor de curso de graduação em administração, mesmo para lecionar as chamadas disciplinas técnicas do campo da “administração e organização”, o graduado em qualquer outro curso que demonstre por experiência ou títulos acadêmicos qualificação para tanto, sem que precise estar registrado na correspondente autarquia corporativa.

O medievaresco na área da saúde

5.11 Posição idêntica às comentadas acima também é verificada no campo da saúde, cujas corporações autárquicas, embora sem obter sucesso, não raro têm contestado judicialmente a criação de cursos ou instado as instituições de ensino a fixar cargas horárias mínimas para que um profissional seja considerado “especialista”.

6 Decreto-ponte e as corporações

6.1 O Decreto 5.773, de 2006, em parte, atende a nossa crítica, e reafirma o que já vinha sendo decidido na esfera judicial, pois decreto não pode mudar o que está na lei. Diz ele:

Art. 69. O exercício de atividade docente na educação superior não se sujeita à inscrição do professor em órgão de regulamentação profissional.

6.2 Todavia, o mencionado decreto surge com a seguinte novidade: obriga tanto o MEC quanto as instituições de ensino a ficarem subordinadas aos humores de todas as corporações profissionais quando da tramitação de processos de reconhecimento de cursos de graduação:

Art. 37. No caso de curso correspondente a profissão regulamentada, a Secretaria abrirá prazo para que o respectivo órgão de regulamentação profissional, de âmbito nacional, querendo, ofereça subsídios à decisão do Ministério da Educação, em sessenta dias.

§ 1º Decorrido o prazo fixado no *caput*, a Secretaria abrirá prazo para manifestação do requerente, por trinta dias.

§ 2º Instruído o processo, a Secretaria examinará os documentos e decidirá o pedido.

7 Síntese conclusiva

7.1 Falta às autarquias corporativas, criadas por lei para fins específicos, legitimidade constitucional, legal, regulamentar e ética para se imiscuir no campo do ensino. Todas as reações dos atuais conselhos profissionais sobre qualidade do ensino superior só têm prestado até agora para a construção de um “direito positivo por fazer”.

7.2 É preciso fazer lei federal que, de uma vez por todas, estabeleça quais as profissões que, independentemente do diploma exibido pelo portador, exijam um “exame de ordem ou de Estado”, para poder exercer determinada profissão.

7.3 Têm falhado, em favor da voz das corporações profissionais: a) o Ministério da Educação em face do seu dever de promover a avaliação continuada de instituições e cursos, visando à melhoria da qualidade do ensino; b) as instituições de ensino que, desprovidas de uma avaliação externa consistente, segura e confiável, nem sempre têm rumos para melhorar as condições de oferta de seus cursos.

7.4 O tema é complexo e a busca de uma solução duradoura para que não se reproduzam problemas já identificados exige demoradas discussões sobre como estabelecer os requisitos para o exercício de determinadas profissões no Brasil, sem que sejam estabelecidos freios de caráter corporativo.

LDB e a novidade dos cursos seqüenciais

1 Introdução

1.1 Os cursos seqüenciais representam uma das mais importantes e significativas inovações da Lei nº 9.394, de 1996, que fixa as Diretrizes e Bases da educação Nacional — LDB, e, por isso mesmo, têm exigido continuada reflexão de educadores, autoridades educacionais e dirigentes de instituições de ensino superior.

1.2 Muito embora ainda não estejam disponíveis os elementos necessários e suficientes para examinar essa nova vertente de ensino superior, especialmente na perspectiva dos egressos dos cursos que estão sendo oferecidos e na dos empregadores que têm feito uso das competências adquiridas pelos trabalhadores nesse tipo de curso superior, nem por isso eles deixam de representar algo de novo em um sistema educacional caracterizado pelo medo diante da mudança, pela insegurança diante da inovação e pela rigidez dos burocratas diante de iniciativas criativas.

1.3 Refletir sobre essa nova modalidade de ensino tem se tornado uma exigência cada vez mais premente, principalmente em razão do tratamento errático que vem sendo dado pelas autoridades educacionais ora aos cursos seqüenciais, ora aos de formação em tecnologia, vertentes de ensino que ainda estão em processo de ajustamento e consolidação, ainda que esses últimos sejam bem mais antigos no cenário do ensino superior brasileiro.

1.4 Esses dois tipos de cursos — os seqüenciais, pelo seu caráter inovador, e os de formação em tecnologia, pela sua trajetória ao longo de quase meio século — dependem de ajustes na sua configuração quanto a objetivos e finalidades, conceitos e funções, clientelas e perfis profissionais, focos e

outras peculiaridades. É indispensável explicitar com mais precisão as características dominantes de cada um deles, para distinguir os seqüenciais dos de graduação e dos de formação em tecnologia e estes das modalidades clássicas de bacharelados e licenciaturas.

1.5 Tratadas tais matérias em momentos diferentes e por distintos grupos de educadores — ainda que notáveis por seus méritos, experiência e conhecimentos —, é fácil constatar que ainda existem lacunas importantes que estão a prejudicar a sua correta caracterização, como existem zonas de penumbra dentro das quais essas duas vertentes de formação se confundem ou se superpõem.

1.6 Mais grave ainda: convivendo tais cursos com outras inovações trazidas pela LDB de 1996, os atuais direcionamentos que têm recebido podem levar, se não devidamente esclarecidos, a inviabilizar os seqüenciais em favor dos de formação em tecnologia, ou então a abastardar uma ou outra ou até ambas as vertentes de ensino superior.

1.7 Há, portanto, que se cuidar do devido e necessário esclarecimento, nos dois casos, de forma a assegurar-lhes o elevado prestígio que vêm alcançando entre estudantes e trabalhadores em busca de formação ou de atualização profissional, e entre as empresas, que precisam de mão-de-obra capacitada para prover diferentes posições de trabalho com diferentes abordagens e complexidades tecnológicas.

2 Inovações recentes no ensino superior

2.1 A Lei de Diretrizes e Bases, de 1996, introduziu, no que se refere ao ensino superior, inovações importantes, ainda que não muito numerosas. Parte delas tinha como objetivo promover a diversificação da oferta de ensino superior, com vistas ao atendimento das necessidades, interesses e objetivos que a sociedade do conhecimento nos impõe.

2.2 Pouco antes dela, a Lei nº 9.131, de 1995, que instituiu o Conselho Nacional de Educação, substituiu a idéia de *currículo mínimo* pela de *diretrizes curriculares*, ainda que restrita aos casos de cursos superiores de graduação em cuja formação e correspondente exercício profissional deveria ser assegurada uma certa uniformidade em todo o território nacional.

2.3 Logo em seguida, a Lei nº 9.394, de 1996, a LDB, confirmou aquela propositura, fazendo uso de uma nova expressão: *diretrizes gerais pertinentes* (art. 53, II). Além disso, foram incorporadas ao texto legal outras inovações: a) um capítulo específico para a educação profissional de nível superior (art. 39 e 40), abrindo caminho para o reconhecimento e certificação de conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, para fins de prosseguimento de estudos (art. 41), e condicionando a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade (art. 42); 3) a periodicidade dos atos de credenciamento de instituições e de autorização e reconhecimento de cursos de graduação (art. 46), mediante avaliação de qualidade pelo poder público (art. 7º, II); c) o incentivo e fomento à veiculação de programas de ensino a distância (art. 80), e, d) a criação de uma nova vertente de formação, caracterizada por uma duração mais curta, designada genericamente como cursos seqüenciais por campo de saber, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino (art. 44, I).

3 Diretrizes curriculares nacionais

3.1 Em parecer sobre essa matéria (Parecer CNE/CES nº 776, de 1997), a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação faz os seguintes registros sobre os currículos mínimos: durante todo o tempo em que foram exigidos, engessaram o ensino superior; em nome de uma padronização técnica e administrativa tolhiam a criatividade e tornavam pouco atraentes e seguras as tentativas de flexibilização, ajustamento e incorporação de inovações na condução dos cursos superiores; forçavam uma suposta igualdade do perfil profissional do egresso de cursos oferecidos por diferentes instituições, em cada lugar do país; aprisionavam as instituições, os professores e os alunos dentro de uma “grade curricular” relativamente rígida; exigiam um detalhamento pouco prático de cada projeto e de cada disciplina; e, por fim, inibiam as instituições diante dos desafios de aperfeiçoar seus projetos pedagógicos ou ajustá-los com a devida presteza às mudanças que ocorriam no seu entorno.

3.2 A concepção de diretrizes curriculares delineadas no Parecer buscou superar esse engessamento, abrindo caminho para que as instituições pudessem ajustar seus projetos pedagógicos tanto ao seu projeto institucional quanto às reais e concretas demandas por ensino superior.

3.3 Segundo a concepção expressa no pronunciamento da Câmara, as diretrizes curriculares teriam as seguintes características dominantes: não vinculação a diploma ou a exercício profissional; não conformação dentro de uma duração rígida; abertura para implantação de um trabalho educacional em processo contínuo, autônomo e fundamentado na competência exigível ao longo da vida; fortalecimento da autonomia de cada instituição na definição do projeto pedagógico de seus cursos, de forma que a cada um corresponda uma imagem própria, distinta de qualquer outra, e uma identidade particular inconfundível; orientação do processo pedagógico para uma formação básica sólida, com espaços amplos e permanentes de ajustamento às rápidas transformações do conhecimento, da ciência, da tecnologia e da sociedade, como um todo; em lugar da idéia de “produtos padronizados”, um campo aberto para moldagem dos cursos com base na idéia de “processo permanente de busca de novos conhecimentos e de adaptação a novas realidades”; avanço desde a idéia de um “diploma estático”, preso ao momento e às circunstâncias de sua obtenção, para a de criação de um espaço para uma nova cultura acadêmica, forjada com base na busca progressiva e continuada de aprimoramento intelectual e científico, construído para sustentar tanto a capacidade técnica e profissional quanto a investigação e produção de conhecimento novo.

3.4 Enfim, as diretrizes curriculares nacionais apontam para a criatividade, a inovação, a flexibilidade, a capacidade de adaptação e de educação continuada – condições básicas em um mundo que, independente das ideologias, avança na direção da mundialização dos mercados, da internacionalização das economias e da globalização cultural. Elas sugerem, para escolas e programas de ensino, novos rumos em termos de flexibilidade e criatividade, rumos antes desconhecidos dos educadores brasileiros. E afirmam que qualquer ingerência externa que não a de avaliação continuada da qualidade é indevida e indesejada.

3.5 Além do mais, a norma foi elaborada com inteligência: as diretrizes curriculares não são exigíveis para todos os cursos, senão para aqueles que, por razões de Estado, devam merecê-las. Nesse caso, cabe ao Ministério provocar o Conselho Nacional de Educação, submetendo à sua análise e deliberação uma proposta específica.

4 Educação profissional

4.1 No Brasil, as preocupações com a educação para o trabalho são antigas e remontam ao início do século XIX. Os esforços então empreendidos nessa direção, no entanto, não lograram grandes mudanças na mentalidade e na cultura brasileira, em razão do que educadores do porte de Fernando Azevedo e Anísio Teixeira interpretaram como traço dominante das elites e que, no entender do primeiro, revelavam uma propensão “mais inclinada às letras do que às ciências, às profissões liberais do que às profissões úteis, ligadas à técnica e às atividades do tipo manual e mecânico”.

4.2 A respeito dessas iniciativas, consta do Parecer CFE nº 1.589, de 1975, de autoria do Conselheiro Newton Sucupira⁶⁰, o seguinte comentário:

Os cursos de curta duração representam uma nova dimensão do ensino superior surgida em face da necessidade de atender à extrema diferenciação das funções técnicas próprias das sociedades industriais. De um lado, tais sociedades requerem cientistas e técnicos criadores que somente poderão ser preparados numa estrutura de alto nível que constitui a pós-graduação. Doutra parte, necessita de uma vasta gama de profissionais de grau superior intermediário que se formam em cursos de menor duração que os da graduação tradicional. O principal motivo que justifica a organização do ensino superior curto está em que estes cursos permitem adquirir competências e qualificações para as quais os estudos universitários tradicionais se situam, muitas vezes, em nível muito elevado e teórico enquanto os estudos de grau médio se revelam insuficientes. Os cursos de curta duração parecem, assim, aptos a oferecer toda a variedade de formação intermediária que a evolução da economia e das técnicas está a exigir.

4.3 Apesar de todos os esforços de implantação de cursos superiores de curta duração em áreas tecnológicas, com características acentuadamente diferenciadas dos tradicionais bacharelados e licenciaturas, sua oferta era ainda bastante restrita até o final do século passado. Só em anos recentes, com a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica⁶¹, os cursos superiores

⁶⁰ DOCUMENTA nº 174, pp. 209 a 216.

⁶¹ Cf. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994.

de tecnologia ganharam dimensão maior, compatível com as necessidades de formação de uma força de trabalho envolvida com a criação, a adaptação, o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias em processos de gestão e de produção de bens e serviços.

4.4 Decisões mais recentes têm dado à dimensão “curta duração” um sentido a nosso ver equivocado, associando-a a tempo de permanência do aluno no curso, e não ao desenho do curso em si mesmo, menos genérico, do ponto de vista acadêmico, e mais instrumental, do ponto de vista do domínio de técnicas e de conhecimentos e habilidades estreitamente ligadas à convivência com meios tecnológicos. É o que se depreende dos termos do Parecer CES/CNE nº 436, de 2. 4.2001.⁶²

4.5 Essas decisões, por outro lado, ainda passam ao largo do mandamento legal que abre a possibilidade de que “o aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto” possa ingressar no ensino superior de formação em tecnologia (LDB, art. 39, parágrafo único), desde que cumpridas as formalidades e os requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino superior — dentre os quais pode não estar a comprovação de conclusão do ensino médio —; como também passam ao largo do mandamento que estabelece que “o conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos” (LDB, art. 41), fechando-se assim dois dos caminhos para articulação entre a matrícula e a capacidade de aproveitamento, e não, necessariamente, ao nível de escolaridade. Isso representa inequívoca demonstração de resistência ao que a LDB mais tem de novo e de inovador.

4.6 Visto de outro ângulo, quanto mais próximas são as características dos cursos de formação em tecnologia das que regem os cursos de graduação (bacharelados e licenciaturas), mais se aproximam os primeiros de um regime burocrático (diretrizes curriculares, autorização e reconhecimento, duração e registro de diplomas) contrário àquele que formava o ideário na sua origem: cursos mais curtos, depurados de encargos de aprendizagem com

⁶² DOCUMENTA. Nº 475, pp. 272 a 295.

disciplinas de caráter genérico, ênfase no domínio de tecnologias específicas e delimitadas — dentro de campo de saber restrito e especializado —, foco em nichos de mercado de trabalho onde se verifique inexistência ou escassez de mão-de-obra com esse tipo específico de formação.

4.7 Ao se reduzir a sua duração – para alguns deles, em determinadas áreas de conhecimento –, aproximando-a da duração em que os cursos seqüenciais estão sendo oferecidos, a sua regulamentação está abrindo portas ou para a extinção extemporânea dos cursos seqüenciais ou, o que é pior, para o abastardamento dos de formação em tecnologia. E isso precisa ser evitado.

5 Avaliação e transitoriedade dos atos de credenciamento e de autorização e reconhecimento de cursos superiores

5.1 Essas observações servem a um único objetivo: enfatizar a relação existente entre a avaliação de qualidade do ensino e os procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Esses procedimentos exigem tal monta de trabalhos e de custos e, por outro lado, têm um tal significado de continuidade que só se aplicariam a situações caracterizadas por uma perenidade de duração indeterminada — o que não é o caso dos cursos seqüenciais e pode não ser, eventualmente, o caso dos cursos de formação em tecnologia.

5.2 As Leis nº 9.394, de 1996 (LDB), e 10.861, de 2004 (Sinaes), armaram o poder público federal do necessário arsenal para assegurar o princípio constitucional de “garantia de padrão de qualidade” do ensino oferecido pelas instituições que credenciar e pelos cursos que autorizar e reconhecer.

5.3 Esse arsenal é, no entanto, absurdamente abrangente e ao mesmo tempo detalhista, envolvendo: a) comprometimento da instituição de ensino com um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), apresentado por ocasião do pedido de credenciamento e da correspondente autorização de cursos de graduação a serem por ela oferecidos, com projeção para os primeiros anos de funcionamento; na sua seqüência, cada plano será renovado por ocasião de pedidos de reconhecimentos da instituição, podendo ser alterado no decurso de sua vigência, se assim o desejar a instituição; b) acompanhamento e avaliação da execução do PDI através de mecanismos como: atualização continuada do Cadastro Eletrônico do Inep; análise dos conceitos obtidos nos Exames Nacionais de Avaliação do

Desempenho dos Estudantes — ENADE, cruzadas essas informações com os dados da pesquisa sócio-econômica coletada junto aos alunos inscritos no ENEM e no próprio ENADE; análise dos conceitos obtidos em avaliações das Condições de Ensino, por Comissões de Especialistas, cruzadas com resultados da Avaliação Institucional e de Avaliações Internas conduzidas pelas próprias instituições de ensino; c) análise das informações coletadas pela Capes em avaliações dos programas de pós-graduação e pesquisa; d) análise de informações constantes de relatórios de avaliações internas conduzidas pela instituição de ensino.

5.4 Os procedimentos de coleta de dados e de observação *in loco* são extenuantes e caros, exigindo a manutenção, em cada instituição, de unidades ou grupos de funcionários dedicados a manter atualizados documentos e bases de dados que serão exigidos em cada evento de autorização de novos cursos, reconhecimento de cursos autorizados, renovação de reconhecimento de cursos já reconhecidos, credenciamento e recredenciamento da instituição, ou em episódios eventuais — como é o caso da obtenção de conceitos desfavoráveis na aplicação do ENADE ou da existência de denúncia contra a instituição.

5.5 Nesse cenário de avaliação — associado à ocorrência de eventos administrativos relacionados com cursos e com a instituição —, o processo é pesado e lento, seguramente oneroso para o Ministério e para as instituições privadas de ensino e, logicamente, para os seus alunos, na medida em que não há estímulo ou fomento para o surgimento e o credenciamento de outras entidades especializadas em avaliação. Enquanto processo centralizado, apresenta enormes possibilidades de erros, falhas, contestações, ataques e defesas. Além do mais, com exceção do caso do ENADE, todo o restante do processo está vinculado à emissão de opiniões e julgamentos subjetivos de valor, o que concorre para a criação de um clima de insatisfação por parte das instituições que não ocupem as posições superiores da escala de valor dos conceitos.

5.6 A centralização do processo e a sua orientação para os recursos e processos administrativos e acadêmicos próprios da instituição de ensino são dois dos pontos mais fracos de todo o esquema criado com o advento da Lei nº 10.861, de 2004, que instituiu o Sinaes.

5.7 No nosso ponto de vista, muito ainda há que ser feito nessa área, tanto em termos de discussão do processo quanto de tomadas de decisões

relativas a definições de conteúdo, de estratégias de implementação e de linhas programáticas, de critérios de abordagem, de atributos de qualidade, de parâmetros que expressem esses atributos e de indicadores capazes de explicar convincentemente cada atributo de qualidade resultante de avaliações realizadas pelo poder público e por outras agências especializadas em avaliação.

5.8 A aproximação das características dos cursos de formação em tecnologia daquelas que são próprias dos cursos de graduação, bem como a insistência em dar aos cursos seqüenciais um tipo de tratamento próprio desses dois vai contra as idéias que os justificam: flexibilidade, agilidade, abertura de novas linhas de formação, atendimento ágil de novas demandas, oferta de oportunidades para trabalhadores localizados em nichos de mercados de trabalho. O que é o mesmo que trabalhar contra o avanço, a inovação e a criatividade, armas sem as quais o ensino superior tenderá forçosamente à estagnação.

6 Educação a distância

6.1 O art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996, trata especificamente da educação a distância, estabelecendo que “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino” nessa modalidade, e que ela será oferecida “por instituições especificamente credenciadas pela União”.

6.2 Abre-se, assim, um vasto campo de atividades, inserindo o país no concerto das nações que já fazem da educação a distância um poderoso instrumento de formação e de educação continuada.

6.3 A vocação intervencionista e controladora do Estado brasileiro não permitiu, no entanto, que se formasse o entendimento de que instituições credenciadas para oferecer educação nas modalidades já conhecidas, especialmente nas modalidades clássicas do ensino de graduação e pós-graduação e das atividades de extensão poderiam ser consideradas como credenciadas para oferecer educação a distância. Afinal, trata-se apenas uma outra modalidade de ensino, tão complexa quanto às demais, independente da superposição de outros processos e atos de natureza burocrática. Isso teria feito com que somente as instituições que se organizassem para

oferecer apenas educação a distância é que devessem ser especificamente credenciadas pela União.

6.4 Nessa hipótese, a expansão passaria a ser controlada através dos sistemas de informações estatísticas já existentes, exigindo-se tão somente a discriminação das matrículas em cursos presenciais e a distância.

6.5 O resultado é que se criou um *imbroglio* que está prejudicando: a) o avanço das instituições já existentes no desenvolvimento de soluções em modalidades distintas das tradicionais, de caráter predominantemente presencial; b) o ingresso de instituições especializadas em educação a distância, já que normas subsequentes vincularam a oferta a distância às ofertas presenciais já autorizadas e reconhecidas; c) a unificação do sistema de avaliação do ensino presencial e a distância, evitando-se a criação de um sistema paralelo de avaliação e controle da oferta de educação a distância em tudo e por tudo similar aos que vêm sendo experimentados para o caso de cursos presenciais.

6.6 Assim é que uma das mais expressivas e modernas modalidades de ensino abertas pela LDB passou a enfrentar uma nova máquina burocrática emperrada e desorganizada tanto no que respeita à atividade de produzir normas e controles quanto no que respeita ao desestímulo a iniciativas de instituições já credenciadas com a finalidade de oferecer ensino.

7 Cursos seqüenciais: abertura para novas clientelas

7.1 Em artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo*, de 17.11.1999, sob o título “Faculdade para Todos”, Gilberto Dimenstein, diz o seguinte:

Árbitro de futebol acaba de ganhar no Brasil um novo status intelectual – começa a ser oferecido curso na faculdade para quem quiser apitar jogos. O diploma de árbitro faz parte de um movimento que se instala em todo o país, abrindo o ensino superior para cursos, batizados de seqüenciais, de curta duração, mas conectados com o mercado de trabalho.

A abertura propicia maior oferta de vagas nas faculdades e melhor treinamento de mão-de-obra. Propagam-se, especialmente, os cursos voltados para as novas tecnologias, como *web design*. Mas já existe diploma até para gastronomia.

Não é apenas uma questão educacional, mas política. Facilitar a entrada de centenas de milhares de jovens nas faculdades tende a criar um indivíduo mais atento, crítico e exigente, vitaminando as taxas de cidadania – até porque tende a produzir mais leitores capazes de entender notícias.

Os cursos seqüenciais são consequência de um boom de conhecimento do país, provocado, *em parte, pelas demandas do mercado de trabalho.*

7.2 Saudados, já em 1999, como uma notícia a merecer comentários de um articulista da envergadura de Gilberto Dimenstein, além de editoriais de jornais do porte de *O Estado de São Paulo*, os cursos seqüenciais logo se transformaram em uma nova realidade no ensino superior, especialmente nos grandes centros urbanos e pólos industriais.

7.3 Inovação ousada, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação esmerou-se em estudos cujas conclusões resultaram nos Pareceres CES/CNE n^{os} 670/97, 672/98 e 968/98, que por sua vez deram origem à Resolução CES/CNE n^o 01/99 e às Portarias MEC n^{os} 612/99, 482/00 e 514/01, esta última revogando a anterior.

7.4 Em que pese a linha de raciocínio adotada no último Parecer, as deliberações e decisões subseqüentes caminharam no sentido de engessar os seqüenciais dentro de uma ordem burocrática não prevista quando de sua idealização, pelo Senador Darcy Ribeiro, ou nas argumentações iniciais do relator, Conselheiro Jacques Velloso.

7.5 A referência inicial aos cursos seqüenciais aparece no art. 44 da Lei n^o 9.394, de 1996:

Art. 44 – A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

.....

7.6 A novidade foi incorporada ao nosso direito educacional por obra do Senador Darcy Ribeiro, que logrou fazer pontificar no Senado Federal — enquanto câmara revisora de projeto de lei de iniciativa parlamentar oriundo da Câmara dos Deputados — suas idéias culturalistas, descentralizadoras e libertadoras, tendo ele observado sobre o assunto ora enfocado ⁶³:

A grande novidade é a instituição de cursos por seqüência de um mesmo campo, **que dão direito a um certificado de estudos superiores. Liberta, assim, nossas universidades, de só ministrarem cursos curriculares e as convoca para abrir seus cursos, sobretudo de ciência e tecnologia, a quem queira inscrever-se neles.** (Grifamos).

7.7 Tratando-se de modalidade de ensino discrepante dos usos e costumes instalados, alguns cuidados precisariam ser adotados para que se pudesse entender os cursos seqüenciais na sua essência e na sua função, uma vez que inscritos, no mesmo art. 44, ao lado dos tradicionais cursos de extensão, de graduação (bacharelados e licenciaturas) e pós-graduação, aos quais se vinha juntar a nova vertente, sem que sobre ela tivéssemos qualquer experiência anterior.

7.8 Consta do Parecer nº CNE/CES nº 968/98 que:

A nova figura caracteriza-se inicialmente por ser **uma modalidade à parte dos demais cursos de nível superior**, tal como até hoje entendidos. Enquanto modalidade específica, **distingue-se dos cursos de graduação e com estes não se confundem. Os cursos seqüenciais não são de graduação.** Os primeiros estão contemplados no inciso I do art. 44, anterior ao inciso II, que trata dos cursos de graduação. Ambos, seqüenciais e de graduação, são pós-médios e portanto de nível superior. Mas **distinguem-se entre si na medida em que os de graduação requerem formação mais longa, acadêmica ou profissionalizante mais densa do que os seqüenciais.** (grifamos)

Anteriores, simultâneos ou posteriores aos de graduação, os cursos seqüenciais permitem, mas não exigem que seus alunos sejam portadores de diploma de nível superior. Não se confundem, assim, com os cursos e programas de pós-graduação, tratados no inciso III do mesmo artigo. Tampouco devem ser assimilados aos cursos de extensão, pois estes, por

⁶³ Separata Carta 18, Senado Federal, 1997, pp.9 e 10.

constituírem modalidade igualmente distinta, encontram-se nomeados no inciso IV desse artigo.

7.9 O Relator da matéria tratada no Parecer nº 968/98, Conselheiro Jacques Velloso, refere-se à perspectiva do autor da inclusão dessa nova vertente, Senador Darcy Ribeiro, de que ela funcionasse como uma opção para o aluno, “a liberdade de alguém escolher, não uma graduação, mas um subcampo multidisciplinar em que quer se aprofundar, representando uma possibilidade **aberta a qualquer pessoa que atenda aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino superior**, livremente por ele decididos”. (Grifamos)

7.10 Relata ainda o autor do parecer do CNE que, em argumentação desenvolvida pelo Senador Darcy Ribeiro, “caberia ao estudante procurar uma instituição de ensino superior e formular um programa de estudos segundo os seus interesses, que poderia incluir disciplinas de várias áreas do saber, articuladas seqüencialmente”.

7.11 Dada a argumentação contida no parecer citado, fica-se sabendo que um campo de saber não é área de conhecimento, podendo constituir-se do que estiver contido em mais uma delas ou contido em apenas uma delas e, nesse caso, em suas aplicações ou em uma de suas áreas técnico-profissionais.

7.12 Vale repetir: se o curso seqüencial não é graduação nem, muito menos, curso de graduação, e se “campo de saber” não é área do conhecimento, o curso seqüencial nada tem a ver com curso de graduação, suas habilitações ou modalidades — como são os casos dos bacharelados, das licenciaturas e dos cursos superiores de tecnologia.

7.13 O parecer citado fornece ainda algumas pistas importantes para que se saiba como o curso seqüencial se constitui e qual o seu destinatário, quando diz:

Um curso seqüencial pode ser proposto por uma pessoa que deseje seguir disciplinas de cursos de graduação já oferecidos por instituição de ensino superior. Se há vagas nas disciplinas pretendidas, se o conjunto de disciplinas escolhido tem uma lógica interna – configurando um **campo de saber** – e se a instituição de ensino, lançando mão dos instrumentos que julgar apropriados, considera o candidato apto a seguir os estudos pretendidos, ela pode conceder matrícula ao interessado. Nesse caso, diz-se que o curso seqüencial tem **destinação individual**.

Noutra situação, o curso seqüencial é concebido por uma instituição de ensino. Este será um curso novo, experimental ou regular, de menor duração do que um curso de graduação, e será oferecido a todos os que por ele se interessarem, atendendo a demandas da mais variada sorte. Nesse caso diz-se que o curso tem **destinação coletiva**. Ele abrangerá igualmente um **campo de saber**, isto é, um recorte específico de uma área do conhecimento, ou de suas aplicações, ou de uma área técnico-profissional, ou, ainda, uma articulação de elementos de uma ou mais destas. **A aprovação neste conjunto de disciplinas ensejaria a obtenção de um certificado**” (o grifo é nosso).

7.14 Uma definição de campo de saber poderia ser retirada deste último parágrafo. Um campo de saber seria, então:

Um recorte específico de uma área de conhecimento, ou de suas aplicações, ou de uma área técnico-profissional ou, ainda, uma articulação de elementos de uma ou mais destas.

7.15 Homologado o Parecer nº 968, de 1998, pelo Ministro da Educação, a Câmara de Educação Superior do CNE editou a Resolução nº 01, de 27.1.1999, para dispor que:

Art. 1º.....

I - Os cursos seqüenciais por campo de saber estarão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino e sejam **portadores de certificados de nível médio**;

Art. 3º - Os cursos seqüenciais são de **dois tipos**:

I – cursos superiores de **formação específica**, com destinação coletiva, **conduzindo a diploma**;

II – cursos superiores de **complementação de estudos**, com destinação coletiva ou individual, **conduzindo a certificado**.

Art. 4º - Os cursos superiores de formação específica serão concebidos e ministrados, nos termos da presente Resolução, **por instituição de ensino que possua um ou mais cursos de graduação reconhecidos**.

Art. 5º - Os cursos superiores de formação específica estarão sujeitos a **processos de autorização e reconhecimento com procedimentos próprios**” (grifamos).

7.16 Seguindo-se a essa Resolução, foram editadas portarias com a finalidade de estabelecer procedimentos relacionados com a oferta desses cursos.

7.17 A Portaria MEC nº 612/99 regulamentou o pedido de autorização (ressalvado, no caso da autorização, a autonomia das universidades e centros universitários) e de reconhecimento dos cursos seqüenciais, estabelecendo roteiro de procedimentos e elenco de informações que deverão acompanhar os pedidos.

7.18 A Portaria MEC nº 482/00 regulamentou a oferta de cursos seqüenciais; os seus termos mereceriam comentários extensos, não tivesse sido ela revogada pela Portaria nº 514/01. Os dispositivos desta última tratam de: a) vinculação entre cursos seqüenciais e cursos de graduação reconhecidos nas mesmas áreas de conhecimento do campo de saber (art. 1º); b) oferta limitada à sede da instituição, nos campi ou nas unidades legalmente autorizadas, desde que neles funcionem cursos de graduação reconhecidos, nas mesmas áreas de conhecimento do campo de saber (art. 1º, § 1º); c) denominação dos cursos, que deverão diferir da denominação de cursos regulares de graduação e das carreiras de nível superior de profissões regulamentadas (art. 1º, § 2º); d) exigência de projeto pedagógico para os cursos seqüenciais de formação específica (art. 1º, § 3º); e) necessidade de prévia comunicação ao MEC de abertura de cursos seqüenciais de formação específica ou de complementação de estudos com destinação coletiva (art. 3º); f) limitação do ingresso a cursos seqüenciais de formação específica ou de complementação de estudos com destinação coletiva aos portadores de certificados de conclusão do ensino médio ou superior, uma vez que tenham demonstrado capacidade para cursá-los com proveito, mediante processo seletivo estabelecido pelas instituições de ensino (art. 4º); g) limitação do ingresso a cursos seqüenciais de complementação de estudos com destinação individual a portadores de diplomas de cursos superiores e a alunos matriculados em cursos de graduação (art. 4º, parágrafo único).

7.19 Os termos da Portaria nº 514/01 extrapolam em muito aqueles contidos da Resolução nº 01/99: insiste na vinculação entre curso seqüencial e curso de graduação reconhecido; limita a sua oferta ao *campus, campi* ou qualquer outro tipo de unidade fora da sede a curso de graduação reconhecido, ali oferecido; inclui uma nova relação entre campo de saber e área de conhecimento (“cursos de graduação reconhecidos nas mesmas áreas de conhecimento do campo de saber”) – contrariando a definição adotada no Parecer nº 968/98, de que o conceito de campo de saber é fundamentalmente diferente do conceito de área de conhecimento, não devendo ser confundidos na concepção e no planejamento de cursos seqüenciais.

7.20 Além disso, a Portaria:

- a) dispõe que a denominação dos cursos seqüenciais deve diferir da denominação de “cursos regulares de graduação e das carreiras de nível superior que tenham exercício profissional regulamentado”, mantendo a atribuição de diploma para os que tenham concluído curso seqüencial de formação específica e de certificado para os que tenham concluído curso seqüencial de complementação de estudos;
- b) exige a elaboração de projeto pedagógico para a autorização e início de funcionamento de cursos seqüenciais de formação específica;
- c) associa o ingresso em cursos seqüenciais ao cumprimento das exigências de comprovação da conclusão do ensino médio e de comprovação de capacidade para cursá-los com proveito através de processo seletivo;
- d) por último, limita o acesso a cursos seqüenciais de complementação de estudos com destinação individual a alunos matriculados em cursos de graduação e a portadores de diploma de curso superior – sem explicitar que tipo de curso superior, o que incluiria os próprios cursos seqüenciais de formação específica e os de extensão, que também são cursos superiores, ainda que não levem à obtenção de diploma, mas de certificado.

7.21 Assim, o que era para ser uma nova alternativa de ensino aberta às instituições de ensino superior, em termos de sua oferta, e à população em geral, em termos de novas possibilidades de acesso, acabou sendo confinada a

normas e engessada a procedimentos similares aos que ordenam a oferta de cursos de graduação correspondentes a profissões regulamentadas em lei. Ou seja: o que era criação e novidade ficou reduzido a bolor de coisa velha.

8 Assimetrias entre cursos seqüenciais e os demais cursos superiores

8.1 O ensino superior de graduação é considerado como o estágio terminal de um processo educativo que se inicia na pré-escola, passa pelo ensino fundamental e médio, e estende-se, em seguida, no ensino superior, entendendo-se que, ao fim desse ciclo, qualquer cidadão esteja preparado para o trabalho produtivo, de caráter técnico ou intelectual. Nesse nível de ensino aluno pode percorrer três vertentes distintas de formação, nas modalidades de bacharelados, licenciaturas e formação em tecnologia.

8.2 Dentro dessa linha de raciocínio, a pós-graduação é estágio que se segue à graduação, já não mais como de formação, senão como de aprofundamento de estudos, com ênfase na pesquisa e geração de conhecimentos; vale dizer, no domínio da metodologia científica e na aquisição de habilidades para a investigação e produção científica (reflexão, criação, descoberta, invenção, inovação, adaptação e disseminação de conhecimentos e de suas aplicações).

8.3 As chamadas atividades de extensão correm paralelamente com as de ensino de graduação e de pós-graduação. Têm como objetivos a transferência de conhecimentos acumulados em qualquer instituição de ensino – mas, sobretudo, nas universidades – para comunidades mais ou menos próximas. Esses conhecimentos ora são derivados do ensino, ora da pesquisa, presumindo-se a sua utilidade mediata ou imediata. Ou, em outra mão de direção, com o objetivo de reconhecer ou descobrir, nessas comunidades, novos elementos que possam ser usados para realimentação das atividades de ensino e de pesquisa. A extensão funciona, pois, como via de duas mãos ligando a universidade ao seu entorno, ora levando os benefícios das atividades que ela desenvolve e dos recursos de que ela dispõe, ora trazendo para dentro dela informações e conhecimento sobre o que é, de fato, a realidade dentro da qual ela opera.

8.4 Os processos interativos que se desenvolvem entre a instituição de ensino e o seu meio revelam-se, assim, ora na forma de investigação e reco-

nhecimento da realidade que cerca a instituição através de transferências de conhecimentos acumulados nela acumulados (extensão do ensino), ora como busca de solução de problemas ou encaminhamento de soluções que travancam o desenvolvimento local, com o uso dos recursos materiais, humanos e intelectuais de que faz uso a universidade (extensão de recursos).

8.5 A capacidade de interagir com o seu ambiente é indicador tanto do interesse acadêmico em investigar o ambiente para conhecê-lo e sobre ele agir, segundo as suas características e peculiaridades, quanto do potencial de gerar conhecimento novo capaz de permitir o desenvolvimento de soluções que sejam úteis e relevantes para a comunidade local. Essa capacidade manifesta-se ainda na disposição para intervir de modo positivo nesse ambiente, seja através da formação, seja da descoberta de soluções, seja, por fim, na mobilização de seus próprios recursos para tornar visíveis as suas descobertas.

8.6 A extensão não é ensino, muito embora o ensino possa fazer parte das atividades por ela desenvolvidas, mas um conjunto de atividades que a universidade empreende como parte da sua função social.

8.7 A inclusão dos cursos sequenciais nesse conjunto de atividades – de formação profissional, de pesquisa e formação para a pesquisa e, por fim, de interação com o meio – só pode ser entendida quando examinada sob ângulos que não se confundam com os de ensino de graduação, de pós-graduação e pesquisa e de extensão. Sobre isso trata o Parecer CES/CNE nº 968/98, de forma magistral, cuja leitura recomendamos.

8.8 Diz o Parecer CES/CNE 968/98, estabelecendo diferença entre os cursos sequenciais e de formação em tecnologia, partindo da idéia de que:

... a necessidade dos Cursos Superiores de Tecnologia conduzirem à aplicação, desenvolvimento, pesquisa aplicada e inovação tecnológica, à gestão de processos de produção de bens e serviços e ao desenvolvimento de capacidade empreendedora, além de extrema sintonia com o mundo do trabalho, certamente nos afasta da possibilidade de os considerarmos como cursos sequenciais, pois tais características... são obrigatoriamente inerentes aos cursos superiores e as situam muito melhor como cursos de graduação.

8.9 Sob quais ângulos, então, examinar os cursos seqüenciais? Parece-nos necessário examinar, quando menos, os seguintes:

Da flexibilização, diversificação e abertura das instituições de ensino superior para a sociedade

8.10 O Parecer CES/CNE n° 968/98 tratou dessa questão, enfatizando que:

A redação dada ao art. 44 (da LDB) deve ser interpretada à luz do diapasão que prevalece na maioria dos demais dispositivos do novo diploma legal. Ao leitor atento não escapará a preocupação do legislador com a flexibilidade de que devem gozar os sistemas de ensino e as instituições, em suas formas de organização e modos de atuar.

8.11 Trazendo para o cenário o tema dos cursos seqüenciais, disse ainda:

A nova figura dos cursos seqüenciais é elemento típico desse espírito. A ausência de delineamento específico para a nova figura convida a inovações que atendam às demandas por ensino pós-médio e superior oriundas dos mais diferenciados setores sociais, abrindo avenidas para a indispensável diversificação do nosso ensino superior, permitindo que a expansão de vagas alcance, em médio prazo, índices de matrícula comparáveis aos de outros países da América Latina com desenvolvimento sócio-econômico similar ao brasileiro.

8.12 Assim, qualquer tentativa de limitar a oferta de cursos seqüenciais dentro de controles técnicos e burocráticos externos às instituições de ensino atenta contra o espírito da lei e contra a liberdade e a capacidade das instituições de ensino de incorporar os preceitos de flexibilização, de diversificação e de abertura.

Da criação de novas oportunidades de formação superior para quantos dependam de continuado ajustamento a mudanças no trabalho e no emprego

8.13 A idéia central da inserção dos cursos seqüenciais como mais uma vertente de ensino superior só tem sentido se considerada como criação de oportunidade nova, aberta para um tipo de clientela distinta daquela que flui pelo processo educacional clássico, com finalidades diversas do desenho tradicionalmente formatado para os cursos de graduação, de pós-graduação e de extensão e com objetivos igualmente diferentes.

8.14 Isso significa, primeiro, que o público alvo deve ser considerado como pressupostamente novo e com características distintas daquelas que definem o perfil tradicional de alunos de cursos superiores. Esse público não se encontra no ensino médio, ainda que concluintes desse nível de ensino possam fazer opção por essa nova vertente de ensino, desde que tenham em vista não uma formação profissional específica e tradicional, mas a apreensão de habilidades diretamente relacionadas com um trabalho específico, em que a atividade produtiva esteja diretamente associada a parâmetros de desempenho.

8.15 Tal público tem expectativas diferentes dos estudantes que ainda se encontram dentro do fluxo educacional: a idade média desse grupo é mais elevada e seus membros têm experiência de vida social, intelectual e técnica, adquiridas em algum tipo de trabalho produtivo, o que não ocorre com o grupo que percorre regulamente o fluxo educacional, na respectiva faixa etária, com pouca ou sem incursão alguma solidamente adquirida no mundo do trabalho; acumula uma soma de conhecimentos práticos oriundos de atividades profissionais e técnicas desenvolvidas em algum tipo de atividade laboral; tem objetivos específicos, mais relacionados com a melhoria de desempenho no exercício das atividades produtivas que já desempenham do que com a obtenção de uma formação profissional que lhes permita iniciar atividades produtivas, ainda que esse possa ser o caso para aqueles que vêm diretamente do ensino médio.

8.16 A experiência com os cursos seqüenciais já em funcionamento demonstra que isso é verdade: a idade média dos alunos é superior a 30 anos; a grande maioria já trabalha ou tem algum tipo de experiência profissional; muitos dos alunos matriculados buscam melhorar seu desempenho no trabalho ou buscam conhecimentos novos e técnicas que lhes permitam melhorar as atividades que desenvolvem, acelerar o progresso na carreira dentro da empresa em que trabalham ou no exercício profissional em que estão envolvidos, ou, então, buscam novas oportunidades profissionais.

8.17 Outra característica dessa clientela é que ela, em geral, já abandonou o fluxo escolar regular, ingressando no mundo do trabalho sem conclusão do ensino médio ou após a sua conclusão – nesse caso, interrompendo o fluxo escolar para ingressar ou seguir uma atividade produtiva.

8.18 Tomando esse perfil como referência, o ingresso de trabalhadores que não tenham concluído esse nível de ensino deve ser aberto, tão mais aberto quando se tratar de trabalhadores cujas experiências, conhecimentos e habilidades permitam seu aproveitamento no curso seqüencial pretendido, mediante avaliação prévia da instituição de ensino.

8.19 Considerada a clientela e os diferentes percursos de aprendizagem que os candidatos a esse tipo de curso percorreram, questões como as de foco dos cursos seqüenciais e de certificação de sua conclusão precisam ser detidamente elaborados.

Do foco, dos objetivos, das finalidades e do perfil profissional dos egressos

8.20 O foco dos cursos seqüenciais deve estar centrado no desempenho profissional em atividades produtivas, no emprego ou no trabalho, entendendo-se como desempenho o conjunto de atributos relacionados com a eficiência produtiva e a eficácia gerencial do trabalho e com a efetividade e relevância dos produtos e resultados decorrentes desse trabalho.

8.21 O objetivo desses cursos é o de capacitar o indivíduo, trabalhador ou não, para o trabalho produtivo, com a finalidade primeira de qualificá-lo a bem desempenhar atividades profissionais específicas em que atributos de produtividade, eficiência, eficácia, efetividade e relevância sejam exigíveis, necessários ou condicionantes do sucesso do empreendimento.

8.22 O perfil profissional do egresso não é o mesmo que o dos concluintes de cursos de graduação — mesmo porque, se fosse o mesmo, novos cursos teriam sido concebidos como de graduação, oferecidos como modalidade equivalente, ainda que distinta dos bacharelados, licenciaturas e tecnólogos.

8.23 No caso dos cursos seqüenciais, o perfil do egresso é o de um indivíduo capaz de compreender e desenvolver relações de produção em condições de desempenho ótimo ou máximo, de modo a que processos produtivos sejam conduzidos com produtividade e eficiência no uso dos recursos e eficácia no alcance de metas quantitativas e qualitativas de produção, de forma a gerar produtos e serviços com elevados índices de relevância econômica para o empreendimento e de relevância social para o mercado e a sociedade.

8.24 Tal perfil não é o de um egresso dos cursos de graduação, inclusive os de formação em tecnologia, de quem se espera capacidade de concepção e desenvolvimento de processos e produtos, mas o de um indivíduo apto a participar e operar as relações de produção, buscando o máximo de desempenho de processos produtivos na geração de produtos e serviços.

Da certificação de estudos

8.25 Ao tratar dos cursos e programas de educação superior a Lei nº 9.394, de 1996, art. 44, I, refere-se a “cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino”.

8.26 Os incisos II e III desse mesmo artigo tratam dos cursos de graduação e de pós-graduação, para os quais são estabelecidos condicionantes prévios: é exigida a comprovação de conclusão do ensino médio ou de curso de graduação para ingresso, respectivamente, em cursos de graduação e de pós-graduação.

8.27 A lógica é simples: se o legislador estabelece quais serão os condicionantes prévios para ingresso no ensino de graduação e de pós-graduação e não o faz para ingresso em cursos seqüenciais, deduz-se que, nesse último caso, as condições são aquelas que ele indica, isto é, os candidatos devem atender aos requisitos que estabelecer a instituição de ensino, não se podendo fixar, mediante ato normativo externo, exigência de requisito que não consta da lei.

8.28 Na outra ponta, tem-se a questão da certificação de conclusão de estudos. O Parecer nº 968/98 começa reconhecendo que a conclusão de curso seqüencial ensejaria a obtenção de certificado — o que é compatível com as definições que o autor do Parecer arrola preliminarmente. No entanto, na medida em que ele mesmo começa a tornar mais complexas as definições subseqüentes (estruturação dos cursos em “destinação individual” e “destinação coletiva”, quanto à sua oferta, e de “complementação de estudos” e “formação específica”, quanto aos seus conteúdos) a questão vai-se tornando mais complexa, até alcançar a segmentação da clientela e a atribuição de certificado para uns e diploma para outros — o que foi adotado na Resolução e nas Portarias ministeriais que se seguiram.

8.29 O nosso entendimento é o de que a certificação da conclusão de estudos tem a ver com a definição da clientela e dos seus objetivos, tanto dos cursos quanto dos estudantes. Em sendo vertente nova, por definição diversa das demais vertentes de cursos superiores, e tendo como clientela-alvo não o estudante que percorre o fluxo de estudos regulares, mas aquele que, tendo ou não concluído o ensino médio, encontrando-se ou não fora do fluxo regular, tem como objetivos o aprofundamento de conhecimentos que levem à melhoria de desempenho nas atividades laborais que ele já desenvolve ou pretende vir a desenvolver.

8.30 A circunstância de que alguns estudantes ingressem em cursos seqüenciais em busca de um diploma de nível superior não deve, em hipótese alguma, ser fator de condicionamento, seja do ingresso de alunos que não estejam à procura desse resultado, seja do engessamento técnico, administrativo e burocrático que cercam os cursos de graduação. Além do mais, e essa é uma hipótese levantada no corpo do Parecer nº 968/98, a acumulação de créditos por seqüência de disciplinas ensejaria, para quem o desejar, prosseguimento de estudos em cursos de graduação, desde que o estudante se submeta aos critérios de acesso a tais cursos.

8.31 Em razão disso, a esses cursos não se aplicaria o disposto no art. 48 da LDB, pelo qual “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular”, com as conseqüências seguintes: não exigência de comprovação de conclusão do ensino médio e, à conclusão dos estudos, a obtenção de certificado e não de diploma.

8.32 No caso dos cursos seqüenciais, a avaliação para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento não é regulada por lei⁶⁴, o que facilita o entendimento do seu caráter de temporariedade, compatível tanto com as demandas sociais por qualificação profissional quanto com as demandas econômicas dos diferentes setores produtivos para suprir necessidades eventuais de qualificação de sua mão-de-obra.

⁶⁴ Conforme ressaltamos nos Capítulos 4 e 5 da Parte II, em que comentamos a Lei do SINAIS e a lei criadora da Taxa do Inep, elas não se referem a cursos seqüenciais.

9 Síntese conclusiva

9.1 O caráter dos cursos seqüenciais os distingue dos cursos de formação em tecnologia, ainda que as duas modalidades sejam consideradas como de formação superior, nos seguintes aspectos: a) os seus objetivos são diferentes e diferentes são as suas clientelas — tanto pelo lado da demanda quanto da oferta; b) os focos de uns e outros são igualmente diversos.

9.2 As regulamentações empreendidas nos dois casos não foram as mais adequadas, aproximando perigosamente tanto a duração de uns e outros quanto as exigências burocráticas para a sua oferta, o que pode logo se traduzir em sufocamento dos seqüenciais e abastardamento dos de formação em tecnologia.

9.3 A persistir o quadro atual, estará a caminho do sepultamento precoce uma das mais importantes e interessantes inovações da nova LDB.

Impactos negativos da legislação educacional na gestão das instituições privadas de educação superior

1 Introdução

1.1 Inexistem controvérsias substantivas a respeito do fato político-jurídico de que no imenso território brasileiro, com suas notáveis peculiaridades geográficas, pelo qual se espalha uma sociedade com características sócio-econômico-culturais as mais diversificadas, a prestação dos serviços de ensino superior é “dever do Estado” (CF, art. 206) e “livre à iniciativa privada” (CF, art. 209), serviços que por sua expressão estão submetidos à permanente avaliação de qualidade pelos órgãos administrativos dos diferentes sistemas de ensino que compõem nossa federação educacional (CF, art. 211).

1.2 De outra parte, as estatísticas governamentais comprovam que na sociedade brasileira o ensino superior é proporcionado, para a grande massa, por instituições privadas que atuam no mercado buscando o lucro ou o superávit financeiro, conforme se enquadrem como instituições lucrativas ou não-lucrativas, segundo o regime tributário a elas aplicável.

1.3 Posta essa evidência, no presente trabalho abordamos em síntese bem apertada e com caráter exemplificativo alguns aspectos de nossa legislação educacional que estão a constringer o desenvolvimento pleno e célere do sistema federal de ensino superior por ação da burocracia federal que se volta exatamente contra a atuação da iniciativa privada, seja por incapacidade de compreender o espírito das leis, seja por agir, a partir delas, de forma equivocada e preconceituosa.

1.4 Os mais lúcidos e atentos observadores da evolução de nossa legislação educacional vêm, há décadas, chamando a atenção para a necessidade da eliminação desses notórios comportamentos negativos, mas a burocracia permanece resistindo à idéia de romper com o atraso.

1.5 Os impactos negativos causados por nossa legislação educacional, ora decorrem de leis não bem elaboradas e que precisariam ser interpretadas em conformidade com a Constituição, ora são provocados pela chamada legislação subalterna (decretos, portarias, resoluções e instruções normativas).

2 Princípios da Constituição de 1988

2.1 De todas as Constituições outorgadas ou promulgadas que tivemos no período de 1824 a 1988, a atualmente em vigor é a mais explícita sobre o ensino superior, na medida em que de seus enunciados podemos extrair princípios que são as matrizes fundamentais da ordem jurídica educacional brasileira.

2.2 O que prescreve a Constituição de 1988 — designada de “Constituição Cidadã” em expressão feliz do Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, no ato de sua promulgação —, no que diz respeito ao ensino superior e ao tema ora enfocado? A Constituição enuncia: a) “em primeiro lugar o aluno”, porque a educação, da qual o ensino é parte, tem por finalidade o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF, art. 205, *caput*) e porque o ensino superior tem como um de seus atributos essenciais o respeito à “liberdade de aprender”, que pertence ao aluno (CF, art. 206, II); b) a prestação do serviço de ensino superior — de notório e inarredável conteúdo econômico — é “dever do Estado” (CF, art. 205, *caput*), “segundo a capacidade de cada um” (art. 208, V), mas é “livre” à iniciativa privada, desde que se mantenha obediente às normas gerais de educação veiculadas por lei nacional (CF, art. 209, I) e esteja autorizada a funcionar poder público (art. 209, II, primeira parte); c) os serviços de ensino superior, tanto os prestados pelo Estado quanto os prestados pela iniciativa privada, devem obedecer a um determinado “padrão de qualidade” (CF, art. 206, VII), para tanto devendo estar submetido continuamente à “avaliação de qualidade pelo poder público” (CF, art. 209, II, segunda parte).

2.3 Esses são os princípios constitucionais fundamentais e básicos aplicáveis no desenvolvimento do presente exercício, deixando-se assim de considerar outros princípios que também se dirigem às escolas ou a seus docentes e alunos.

2.4 Todavia, no que respeita ao ensino superior privado, a regulação infra-constitucional interpõe uma série de obstáculos. As situações seguintes são exemplos disso.

3 Certidão negativa e abuso do poder regulamentar

3.1 Na vigência do Decreto nº 3.860, de 8.7.2001, as mantenedoras de instituições de ensino superior deveriam, quando da apresentação de pedidos de credenciamento e de reconhecimentos da instituição ou de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores fazer prova “de regularidade perante a Fazenda Federal, Estadual e Municipal” (art. 20, III) e “de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço” (art. 20, IV).

3.2 Em outras palavras: para instalar-se e permanecer em funcionamento regular, as instituições de ensino superior precisavam apresentar frequentemente ao Ministério da Educação certidão negativa de tributos, sob pena de serem indeferidos os pedidos ou paralisados os processos de seu interesse que tramitassem no órgão.

3.3 Tal exigência, sobretudo abusiva, não encontrava fundamento na Constituição ou em lei, com a agravante de gerar ônus que emperrava as atividades dos empreendedores privados e era incompatível com o bom desenrolar das atividades de ensino, sempre voltadas para o aluno, na medida em que gerava despesas administrativas desnecessárias: a demora na tramitação do processo administrativo e a necessária ida ao Poder Judiciário para afastar o requisito.

3.4 Com efeito, a Constituição Federal, depois de anunciar no art. 5º, II, o princípio geral de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, explicita-o em capítulo sobre a tributação, para, somente no art. 195, § 3º, fazer referência à exigência de certidão negativa, e ainda assim para dizer que “a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”. Nessa única hipótese, a Constituição, é bom ressaltar, faz referência à pretensão de o agente privado firmar contrato com o poder público ou junto a ele pretender a obtenção de “incentivo fiscal ou creditício”. No mais,

a Constituição remete à existência de lei que especifique os casos em que certidões negativas devam ser exibidas.

3.5 Já o Código Tributário Nacional, que é a lei complementar competente para estabelecer normas gerais de direito tributário, depois de estabelecer que “a lei poderá exigir que a prova da quitação de determinado tributo, quando exigível, seja feita por certidão negativa” (art. 205), apresenta o seguinte elenco de situações em que ela deve ser apresentada: a) extinção das obrigações do falido (art. 191); b) concessão de recuperação judicial (art. 191-A); c) proferimento de sentença judicial de julgamento de partilha ou adjudicação quanto aos tributos relativos aos bens do espólio ou às suas rendas (art. 192); d) celebração de contrato ou aceitação de proposta em concorrência pública, relativos à atividade em cujo exercício o agente privado contrata ou concorre (art. 193).

3.6 Por aí se vê que afora os casos de exibição de certidão negativa de tributos que mereceram referência expressa na Constituição ou no Código Tributário Nacional, tudo submetido à lei, nenhum outro, sem lei, pode ser criado, o que deixava sob a clareza solar mais límpida a inconstitucionalidade e a ilegalidade do Decreto 3.860, de 2001.

3.7 Cabe acrescentar a pergunta: por que inexistente lei prescrevendo a exigência da apresentação de certidão negativa para que os processos protocolados no Ministério da Educação pela entidade mantenedora de estabelecimento de ensino superior tenham andamento?

3.8 A razão é simples: o aluno, destinatário do ensino proporcionado por uma instituição de ensino superior, autorizada e controlada permanentemente pelo Estado, nada tem a ver com a forma de gestão e com as práticas fiscais da mantenedora do estabelecimento em que matriculado. Porém, toda exigência abusiva feita da mantenedora pela Administração Pública repercute em seus custos operacionais (proposição de medidas judiciais, viagens constantes a Brasília, demora na apreciação dos processos etc.), que têm sua mais expressiva fonte de financiamento na capacidade contributiva do aluno. Esse é o “óbvio ululante” que os agentes públicos da esfera do Poder Executivo têm resistido em reconhecer, apesar da torrencial jurisprudência judicial que vai se formando sobre o assunto.

3.9 O Decreto nº 5.773, de 2006, corrigiu em parte o problema, na medida em que deixa de impor a apresentação de certidões negativas de débitos tributários para a autorização e o reconhecimento de cursos por instituições credenciadas, com o que os direitos dos alunos ao diploma não mais serão prejudicados pela demora na tramitação de processos, pelo menos em razão daquela providência despropositada.

3.10 Contudo, permanece indefensável, perante a Constituição e as leis, a exigência de certidões negativas que o Decreto nº 5.773, de 2006 (art. 15, I, “d” e “e” e art. 21.I), faz para o credenciamento e o credenciamento de instituições de ensino. Basta, neste ponto tentar responder à pergunta: se não for a instituição credenciada, o que acontecerá com seus cursos e seus alunos?

4 Taxa do Inep

4.1 Trata-se de um componente tributário que sobrecarrega os custos financeiros de funcionamento de qualquer estabelecimento privado de ensino superior, portanto praticante do ensino pago, independentemente do seu porte ou de suas prerrogativas de autonomia acadêmica.

4.2 Não se contesta a legitimidade dessa taxa criada pela Lei nº 10.870, de 19.5.2003,⁶⁵ cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, mais precisamente das atividades de avaliação e de inspeção “in loco” que o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais — Inep realiza no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861, de 14.4.2004.⁶⁶

4.3 Afinal, o advento dessa lei foi provocado por decisões judiciais que puseram fim a práticas abusivas do MEC/Inep, órgãos governamentais cujos titulares, contrariando o princípio constitucional da legalidade tributária, no passado criaram “exações obrigatórias” (tributo) mediante a expedição de portarias, com o fim de obter recursos para financiar o dever que tem a União de promover avaliações relativas à qualidade do ensino superior no Sistema Federal de Ensino.

⁶⁵ Nossos comentários à lei que criou a Taxa do Inep constam do Capítulo 5 da Parte II

⁶⁶ Nossos comentários à lei do Sinaes constam do Capítulo 4 da Parte II

4.4 O que se contesta, então? Primeiro, contesta-se a frequência com que a taxa é exigida, isto é, a cada processo de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação, ou a cada processo de credenciamento de instituições de ensino superior, expressões que traduzem comportamentos burocráticos que não se afinam com os direitos constitucionais das instituições privadas ou de seus alunos e resultam da falta de um sistema de avaliação do ensino superior eficiente e eficaz, mas barato e produtivo.

4.5 Fundamentalmente, contesta-se o fato de, sem lei, estar sendo a taxa exigida para a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos seqüenciais, inovação da LDB voltada para a inclusão social e a educação continuada, cujas virtudes ainda não foram bem assimiladas pelos gestores públicos da atividade educacional. Nossa contestação, nesse caso, resulta do fato inarredável de que a lei do Sinaes ou a lei criadora da taxa não fazem referência a cursos seqüenciais.

4.6 Desse modo, verifica-se que tanto a má condução do processo de avaliação, com a qual se deleitam os burocratas que na atuação da iniciativa privada só vêem defeitos, assim como a má aplicação que fazem das leis — exigência de tributo indevido — resultam em impactos negativos sobre a gestão das instituições privadas de ensino, que se refletem, por sua vez, nos alunos.

5 Docentes em tempo integral

5.1 O art. 52, III, e o art. 88, § 2º, da Lei nº 9.394, de 1996, a LDB, impuseram que para ser considerada “universidade” a instituição de ensino deveria, a partir de janeiro de 2005, manter em seus quadros um terço dos docentes submetidos a regime de tempo integral. Isso sempre nos pareceu exorbitante, revelando que o legislador nacional operou com o conceito de universidade de pesquisa, relevando questões tão importantes quanto a da juventude do nosso conjunto de universidades, as disparidades das regiões, de ordem cultural e econômica, em que elas estão inseridas, a riqueza de uma estrutura universitária ajustada a realidades locais e, mais importante ainda, a liberdade de ensinar e o devido respeito à pluralidade de idéias e à diversidade dos projetos institucionais e pedagógicos de ensino superior (CF, 206, II e III).

5.2 A lei, desse modo, deixou a descoberto uma situação que é típica, ainda que possivelmente conjuntural, quando vista na perspectiva do professor, isto é, daquele que se envolve com as atividades só de ensino, só de pesquisa ou só de extensão ou com uma ou mais dessas atividades. O tempo integral é regime que predomina apenas nas instituições mantidas com recursos públicos, prevalecendo no sistema de ensino superior privado a presença de professores em regime de tempo parcial: ou são profissionais do ensino que trabalham em mais de uma instituição, ou, então, profissionais liberais ou servidores públicos que dividem seu tempo entre o trabalho e a docência.

5.3 É preciso rever essa dicção da lei, para adaptá-la à realidade e evitar demandas judiciais de vulto, o que por certo haverá de ocorrer a partir do momento em que forem praticados atos administrativos contra universidades, com base no requisito ora comentado. De fato, temos universidades de renome regional ou nacional que se consolidaram muito antes do advento da LDB de 1996, mantêm núcleos de pesquisa de excelência, mas optaram por atuar como universidades de ensino ou de ensino e extensão, e que para preservarem o “status” de universidade poderão ter que rever seus programas de retribuição financeira do trabalho docente, para tanto dispensando expressivos contingentes de professores submetidos a regime de trabalho em tempo integral, substituindo-os por outros aos quais será atribuída remuneração de menor valor, ou, em outra vertente, ter que dispensar professores em regime de tempo parcial, especialmente se for considerado que nossa realidade é caracterizada por: a) forte e relevante presença da iniciativa privada nas atividades de ensino, a qual, por praticar o ensino pago, opera com uma lógica econômica e uma racionalidade administrativa e acadêmica próprias de qualquer empreendimento econômico e com recursos oriundos dos alunos, aos quais não podem ser debitados os custos de investimentos e custeio em atividades de pesquisa e extensão; b) ausência de pressões de demanda por conhecimento novo e tecnologia gerados em universidades locais; c) crônica escassez de recursos públicos para o financiamento da pesquisa pelos agentes econômicos dependentes e interessados em novos conhecimentos e tecnologias.

5.4 Conforme já ressaltamos anteriormente, a impropriedade legal veio gerar sucessivas impropriedades regulamentares, a ponto de o Decreto nº 5.773, de 2006 (art. 69, parágrafo único), haver reproduzido o Decreto nº 3.860, de 2001,

por ele revogado, para estabelecer que “o regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação”, desconsiderando a legislação do trabalho aplicável à instituição privada e proibindo o docente privado, tido como em tempo integral, de lecionar mais de vinte horas por semana no mesmo estabelecimento de ensino.

5.5 Não contestamos a importância do regime de tempo integral nas universidades ou da presença de docentes em tempo integral em cursos de graduação. Estamos chamando a atenção para o fato de que ele necessariamente não é garantia de qualidade da instituição privada ou do ensino por ela proporcionado para atender a demandas de massa, o que o Estado brasileiro não tem assegurado com recursos do Tesouro. Por outro lado, a exigência tem repercussões diretas sobre custos do ensino de graduação, quando o aluno da instituição privada não pode nem deve ser onerado com encargos que não sejam os próprios desse tipo de atividade.

6 Causa dos impactos negativos

6.1 Os três exemplos acima comentados sobre os inúmeros impactos negativos de nossa legislação educacional em vigor, que atropelam o desempenho das instituições privadas de ensino superior, a nosso ver resultam do fato de no Ministério da Educação, seus órgãos centrais e entidades vinculadas, ter-se enraizado uma cultura de supervisão segmentada: a) há um contexto com características tipicamente paternalistas nas relações entre o Ministério e as instituições criadas e mantidas pelo poder público federal, que não raro interfere na elaboração das leis educacionais e dos atos a elas subalternos; b) há um contexto com características tipicamente imperialistas e antidemocráticas nas relações com as instituições privadas de ensino superior — autorizadas a funcionar pelo próprio Ministério, mediante atos do ministro de Estado — mas cujas características nem sempre são consideradas na elaboração das leis e, principalmente, de seus regulamentos.

6.2 Um fator que comprova com a maior clareza o que estamos afirmando consiste na constatação de que o Ministério não avalia as instituições federais — se avalia, não divulga os resultados dessa avaliação — não conseguindo,

em razão disso, definir com que parâmetros de qualidade elas operam, especialmente aqueles que possam servir como referência à avaliação de resultados do trabalho acadêmico transferido para a sociedade pelas instituições privadas. Fica pois evidente que enquanto o problema não for atacado com o espírito público que a matéria reclama, o que exige ciência e técnica, os impactos negativos a que nos referimos permanecerão pululando.

7 Síntese conclusiva

Pensamos que antes da produção de qualquer lei, embora defendamos alguns ajustes na LDB, três pontos precisam ser adotados com coragem no âmbito do Ministério da Educação:

a) o primeiro seria o de promover a “faxina legislativa” prometida pelo ministro da Educação Fernando Haddad no ato de sua posse, ou seja, banir do corpo da legislação subalterna as inconstitucionalidades, as legalidades, as impertinências e os ranços meramente burocráticos, promessa ainda não cumprida, tomados todos os cuidados para evitar a repetição de erros cometidos no passado remoto ou recente.

b) o segundo seria o de promover uma revisão da regulamentação da Lei do Sinaes, para que do seu bojo se extraia o aplicável à instituição pública e o aplicável à instituição privada de ensino superior. São instituições com formas de financiamento e estilos de planejamento distintos, com missões e papéis diferentes e que não podem ser jogadas na mesma vala para fins de avaliação de desempenho institucional ou para fins de avaliação dos produtos que transferem para a sociedade. Os manuais da Conaes/Sinaes sobre avaliação institucional e avaliação de cursos de graduação homologados pelo ministro de Estado, publicados por extrato no Diário Oficial da União, não são bons sinais do que venha a acontecer daqui por diante;

c) o terceiro seria encaminhar uma profunda mudança de mentalidade na gestão do sistema de ensino superior, privilegiando a avaliação de resultados, fortalecendo a capacidade de análise prévia dos planos de desenvolvimento institucional e melhorando a capacidade de acompanhamento de sua implementação, segundo um processo de administração alicerçado sobre visões e esforços orientados para o alcance progressivo de patamares mais elevados de qualidade.



Parte II

Avaliação de Qualidade
da Educação Superior



Avaliação do ensino superior: história e desvios

1 Introdução

1.1 É raro encontrar-se no Brasil, hoje em dia, textos sobre avaliação de instituições e cursos de ensino superior que façam remissões completas à história desse esforço, cujas dimensões são enormes, quando vistas da perspectiva dos recursos mobilizados, e erráticas e desviantes, quando vistas da perspectiva de seus conceitos e da sua gestão.

1.2 Neste capítulo, tentamos colocar, ainda que em síntese, alguma ordem no trato do assunto. Para tanto, escolhemos dois eixos que nos parecem importantes. O primeiro diz respeito à cronologia dos fatos; o segundo, às origens do desvio imposto ao processo, provavelmente o fator determinante de tantos insucessos e delongas. Vejamos mais de perto cada um deles.

2 Eixo da trajetória histórica

2.1 O discurso oficial do MEC costuma apregoar que a avaliação começa a ser discutida e fomentada no final da década de oitenta do século passado, o que é uma forma de limitar o fato de estar ele patinando nessa questão há apenas duas décadas. Mas a história é outra: patina há muito mais tempo.

2.2 A primeira iniciativa sobre avaliação vem da segunda metade da década de sessenta, quando dos estudos que levaram à proposição de uma reforma universitária, viabilizada em 1968, e vai até meados dos anos setenta: primeiro, com o desencadeamento do projeto de avaliação

da reforma universitária de 68⁶⁷ e, em seguida, quando das discussões que deram origem ao I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPg)⁶⁸. O PNPg, aprovado em 1975, incluía a avaliação como uma das atividades essenciais a serem desencadeadas para fomento e melhoria da pós-graduação no país. Nascido no interior e pela vontade do então Departamento de Assuntos Universitários do MEC (DAU), atual Secretaria da Educação Superior (SESu), têm início quase que imediatamente as atividades que levaram à definição, estruturação e implementação do processo de avaliação da pós-graduação.

2.3 Já no ano seguinte, em 1976, o mesmo Departamento deu início às discussões sobre como conduzir processo similar no âmbito das instituições e do ensino de graduação. Com esse propósito, foi promovida a realização do I Seminário Internacional sobre Pesquisa Institucional na Universidade de Campinas – Unicamp, com a presença de especialistas da Inglaterra, França, Canadá e Estados Unidos e a participação de inúmeros países da América Latina (México, Chile e Argentina, entre outros)⁶⁹. Seguiram-se eventos similares até 1981, sendo que cinco deles realizados na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, de alcance nacional e presença de especialistas estrangeiros, com o apoio da Organização Universitária Interamericana (OUI). Na mesma linha temática foram realizados encontros regionais (em São Luiz, São Paulo e Florianópolis, entre outros).

2.4 Ao lado desses programas de estudos, debates e disseminação de conhecimento sobre experimentos e experiências de avaliação institucional e de cursos de graduação, foram alocados recursos financeiros para implementação de projetos específicos (em 1980 estavam em execução cerca de 40, com abordagens e focos diferenciados). Ao mesmo tempo, convênios foram celebrados para o desenvolvimento de projetos especiais: com o Centro Técnico de Administração Universitária – Centau, da Unicamp, para elaboração de um dicionário de termos referentes a dados e indicadores em avaliação

⁶⁷ Trabalho realizado pelo Instituto do Serviço Público, vinculado à Universidade Federal da Bahia, do que resultou a publicação do Relatório de Avaliação da Implantação da Reforma Universitária, ISP/Salvador, 1973.

⁶⁸ I Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPg. MEC/DAU, Brasília, 1975.

⁶⁹ Anais do I Seminário Internacional de Pesquisa Institucional. MEC/DAU-UNICAM/CENTAUI, Campinas, 1976.

e com o Instituto Universitário do Rio de Janeiro (Iuperj), da Universidade Candido Mendes, para a elaboração de um catálogo de publicações nacionais e internacionais em avaliação.

2.5 Em 1982, desencadeou-se a implementação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária — mais conhecido como Projeto Paru⁷⁰ —, em esforço conjunto do Conselho Federal de Educação, da Capes e da SESu, sob a coordenação do Prof. Sérgio Costa Ribeiro, do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas. Aderiram a esse programa mais de oito dezenas de instituições de ensino superior, sendo que as coletas de dados alcançaram mais de 40 instituições. Além do objetivo geral de avaliar o estado de implantação dos dispositivos da reforma universitária de 68, o programa tinha como um dos objetivos específicos a construção de indicadores de desempenho e de qualidade, a partir dos quais se pudesse construir parâmetros úteis para organização e avaliação do ensino e da gestão institucional.

2.6 Foi essa a primeira vez em que se tentou criar condições que servissem à apuração de resultados do trabalho acadêmico, como uma maneira bem mais eficiente, eficaz e barata para a avaliação no sistema federal de ensino. O grupo escolhido constituiria o “conjunto-referencial de qualidade” e os parâmetros nele observados serviriam, por sua vez, como medida de distância entre o “padrão de qualidade” observado no conjunto-referência e o “padrão de qualidade” verificado nas demais instituições e cursos. O Projeto Paru naufragou em meio a fatores como as resistências da comunidade acadêmica, a descontinuidade administrativa e, mais grave ainda, a crônica escassez de recursos.

2.7 Em 1985, foi instalada a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, cujo relatório final recomendava a definição e implementação de um sistema de avaliação capaz de gerar indicadores apropriados com elevado poder de explicação do chamado “padrão de qualidade”. No ano seguinte, dois eventos constituíram marcos importantes nessa trajetória: primeiro, a instalação do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior – Geres, com a finalidade de dar andamento às recomendações contidas no Relatório da Comissão; em seguida, a realização do II Seminário Internacio-

⁷⁰ Programa de Avaliação da Reforma Universitária – Paru. MEC/SESU, Brasília, 1983 (mimeo).

nal de Avaliação Institucional, mais uma vez com representantes do Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, França e Japão e a presença de educadores da Argentina, Chile, Peru e México, entre outros. Ao mesmo tempo foi desencadeada intensa atividade de fomento a projetos específicos de avaliação, que se manteve ativa entre os anos de 1987 e 1990.

2.8 As grandes universidades brasileiras, reunidas em torno do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – Crub e da Associação Nacional de Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes, foram sensíveis a essa trajetória e à experiência acumulada ao longo desse tempo, passando a trabalhar sobre os contornos de uma proposta que veio a se constituir em base para a definição do Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira – Paiub, implementado a partir de 1992. Esse foi o primeiro programa do MEC voltado para a avaliação no ensino superior a contar com recursos orçamentários — se bem que jamais nos volumes anunciados pelos Ministros da Educação sob cuja direção o Programa foi mantido.

2.9 O Paiub conseguiu manter-se à custa da enorme dedicação de uns poucos técnicos da Secretaria da Educação Superior, mas o seu desmonte foi progressivo e inexorável. Em 1975 ele era um simulacro daquilo que fez parte do discurso das autoridades ministeriais por ocasião do seu lançamento festivo, apenas três anos antes.

2.10 Em 1995, a Lei nº 9.131 dispôs sobre uma nova modalidade de avaliação — o Exame Nacional de Cursos – ENC, ou “Provão” — a ser empreendida diretamente pelo MEC, alcançando já não mais instituições e cursos, mas os alunos que se graduavam nos diferentes cursos de graduação. Foi a pá-de-cal no Paiub.

2.11 Implementado a partir de 1996, convivendo com a rotina normal de erros e acertos de toda experiência inovadora, com o elogio das escolas cujos alunos obtinham resultados no topo da escala de avaliação e com a crítica de escolas e alunos onde os resultados insistiam em permanecer no extremo oposto, o ENC acumulou resultados consagradores: a) chamou a atenção da mídia para a questão da qualidade do ensino; b) colocou diante das empresas, das famílias, dos alunos matriculados em cursos superiores e dos alunos concluintes do ensino médio um parâmetro claramente demonstrativo

e esclarecedor quanto ao desempenho dos concluintes de cursos superiores diante de questões básicas do currículo do curso e dos enfrentamentos profissionais a que eles deveriam ser capazes de superar; c) impôs às escolas superiores os desafios de se defenderem diante de desempenho insuficiente dos seus alunos ou, na maioria dos casos, de buscarem identificar e corrigir as causas de desempenho insuficiente; d) criou, para as escolas em que o desempenho dos alunos se colocava no extremo superior da escala de avaliação, um ponto de apoio essencial tanto para assegurar a manutenção de posições quanto para superá-la nos anos seguintes; e e) provocou sensível mudança na composição do corpo docente de instituições privadas de ensino superior, com elevação substancial do percentual de mestres e doutores em seus quadros. Apesar disso, foi sumariamente abandonado pelo MEC no início de 2003, substituído pela expectativa de aprovação e implementação de uma nova lei reguladora do processo de avaliação no ensino superior. Tal lei só foi aprovada em abril do ano seguinte⁷¹.

3 Eixo dos desvios técnicos e administrativos

3.1 Conforme já sublinhado, a idéia de avaliação no ensino superior surgiu dentro do antigo DAU e vicejou dentro da SESu. Isso significa que ela nasceu e cresceu dentro de um ambiente demarcado pela cultura de planejamento da proposta orçamentária de cada instituição federal de ensino e de acompanhamento tanto da execução financeira desse orçamento quanto da aplicação de recursos oriundos de programas nacionais e internacionais de financiamento – o que, novamente, nos leva de volta aos anos sessenta e setenta.

3.2 As reformas empreendidas nos anos sessenta nas áreas de planejamento e orçamento do governo federal impuseram aos ministérios e aos seus órgãos subordinados e supervisionados rígidos esquemas de análise e discussão de suas propostas orçamentárias. As despesas de custeio deviam ser minuciosamente justificadas e comprovadas e as despesas de investimento deviam estar atreladas a programas e projetos dos planos setoriais de desenvolvimento.

⁷¹ Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

3.3 É dessa época o reaparelhamento de unidades especializadas na coleta e processamento de dados, o início da informatização da administração pública, o desenvolvimento de métodos de análise estatística e de construção de indicadores de desempenho e de custos, a incorporação de procedimentos de análise e avaliação de relatórios de execução de programas e atividades. Forma-se uma infra-estrutura de pessoal qualificado em análise de desempenho de organizações complexas e de avaliação das condições de planejamento e gestão de suas atividades. Tudo isso orientado para dar suporte a processos de alocação de recursos e de execução de metas, desenvolvendo-se dentro dos ministérios uma cultura afeita às lides com o controle e a avaliação de gestão das unidades orçamentárias supervisionadas. É exatamente esse o corpo técnico que progressivamente vai se envolver com a avaliação no ensino superior.

3.4 Os métodos adotados no campo das atividades de avaliação foram em grande parte transplantados dos que haviam sido anteriormente absorvidos para fins de planejamento e controle de atividades associadas às de elaboração orçamentária e de gestão e controle da execução orçamentária e financeira, com a reelaboração necessária para alcançar outros aspectos da vida acadêmica que não eram contemplados pelas atividades de planejamento e execução orçamentária. À falta de dados concretos da realidade de cada instituição e de dados capazes de explicar alocações e gastos, foram adotados métodos de intervenção em matérias de caráter subjetivo, tais como as que delimitam e explicam os projetos pedagógicos, a diversidade de circunstâncias que conformam os procedimentos curriculares ou os atributos de infra-estrutura de suporte, como é o caso de número de livros em bibliotecas, e, principalmente, a titulação formal e o regime de tempo de trabalho dos professores.

3.5 Entre meados da década de setenta e o final da década de noventa, o MEC e as instituições federais de ensino superior – Ifes ficaram fortemente delimitados pela crise econômica com a qual o país passou a conviver. O resultado mais imediato foi que os mecanismos de planejamento orçamentário logo foram substituídos por parâmetros históricos de alocação de recursos, com exígua margem de manobra tanto para o Ministério quanto para as instituições e programas. O que se recebia num ano era o que se receberia no ano seguinte, com um fator de correção mais ou menos próximo ao índice de inflação observado no período. E a avaliação ficou, finalmente, órfã de pai e mãe – pelo menos no que dizia respeito ao aproveitamento da experiência de

planejamento orçamentário e controle da execução do orçamento, do ponto de vista dos procedimentos técnicos de acompanhamento e avaliação nesse campo de atividades. Os Paru e Paiub, sob essa ótica, foram os primeiros programas elaborados com uma visão específica de avaliação.

3.6 Em 1995, a Lei nº 9.131 estabelece a obrigatoriedade de realização do Exame Nacional de Cursos — ENC (art. 3º, §§ 1º e 2º), que ficou conhecido como “Provão”, destinando-se a aferir “os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação”. Uma das mais importantes características do Provão residia no fato de orientar-se o processo de avaliação para a aferição de resultados do trabalho acadêmico desenvolvido pelas instituições de ensino no ensino de graduação.

3.7 Em 1996, veio a ser editado o Decreto nº 2.026, de 10 de outubro, que estabeleceu “procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior”, nos termos seguintes:

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;

II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

IV - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Art. 2º Os procedimentos estabelecidos no artigo anterior são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um.

Art. 3º Os indicadores de desempenho global referidos no inciso I do art. 1º serão levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional - SEDIAE e compreenderão:

- I - taxas de escolarização bruta e líquida;
- II - taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso;
- III - taxas de evasão e de produtividade;
- IV - tempo médio para conclusão dos cursos;
- V - índices de qualificação do corpo docente;
- VI - relação média alunos por docente;
- VII - tamanho médio das turmas;
- VIII - participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação;
- IX - despesas públicas por aluno no ensino superior público;
- X - despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado;
- XI - proporção da despesa pública com a remuneração de professores.

Art. 4º A avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior - SESu, considerará os seguintes aspectos:

I - administração geral: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos;

II - administração acadêmica: adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução; adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo; adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar;

III - integração social: avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços;

IV - produção científica, cultural e tecnológica: avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição.

Parágrafo único. A comissão externa referida no *caput* deste artigo levará em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela SEDIAE.

Art. 5º A avaliação dos cursos de graduação far-se-á pela análise de indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino e levará em consideração os resultados dos exames nacionais de cursos e os indicadores mencionados no art. 3º, adequadamente adaptados para o caso.

Parágrafo único. A avaliação dos cursos de graduação conduzida pelas Comissões de Especialistas, designadas pela SESu, será precedida de análise abrangente da situação da respectiva área de atuação acadêmica ou profissional, quanto ao domínio do estado da arte na área, levando em consideração o contexto internacional, e o comportamento do mercado de trabalho nacional.

Art. 6º Para a avaliação dos cursos de graduação, a análise das condições de oferta pelas instituições de ensino superior, referida no inciso III do art. 1º, considerará:

I - a organização didático-pedagógica;

II - a adequação das instalações físicas em geral;

III - a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo;

IV - a qualificação do corpo docente;

V - as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental.

Art. 7º Cabe à Capes a avaliação dos cursos de mestrado e doutorado, que será realizada de acordo com critérios e metodologia próprios.

Art. 8º Os resultados dos vários procedimentos de avaliação serão consolidados e compatibilizados pela SESu.

3.8 É importante observar quão completo era o texto do decreto e quão amplo o conjunto de dispositivos reguladores da avaliação, extrapolando enormemente o escopo do ENC. Na sua essência, o decreto propunha a construção de uma enorme rede de produção de conhecimento resultante de avaliações e de pesquisas acadêmicas, a partir da qual se pudesse organizar uma visão mais abrangente das atividades de ensino, nos cursos de graduação, do funcionamento da instituição, como um todo, tanto nas suas relações com os estudantes quanto com o meio, e, no caso do ensino universitário, das relações entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Outra característica importante estava na não distinção entre instituições públicas e privadas, todas elas sujeitas aos mesmos procedimentos de avaliação.

3.9 A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB, praticamente alijou do processo de avaliação geral a instituição pública, bastando ver a forma como a avaliação é tratada no seu art. 46. A forma como a questão nela é colocada tem um sentido claro: a avaliação da instituição pública é matéria a ser tratada entre órgãos educacionais do respectivo sistema público de ensino e a instituição de ensino, devendo o poder público competente assegurar aporte de recursos para superação de eventuais deficiências identificadas, se necessário. Não é esse o tratamento dado à instituição de ensino mantida pela iniciativa privada, sujeita a um processo de avaliação externa e aos ônus decorrentes de uma reavaliação, transcorrido o prazo para superação de deficiências, se essas não tiverem sido eliminadas.

3.10 O Decreto nº 3.860, de 2001, também já revogado, revogou o Decreto 2026, de 1996, incorporando os seus dispositivos, com alterações de forma, mas não de substância, num capítulo específico sobre a avaliação, e dando continuidade ao movimento em direção ao que viria a ser chamado, mais

tarde, “sistema nacional de avaliação”. Aquele decreto estabelecia, no art. 17, que a avaliação compreenderia o seguinte elenco de ações:

Art. 17. A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo Inep, compreendendo as seguintes ações:

I - avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do Inep;

II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:

- a. grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
- b. plano de desenvolvimento institucional;
- c. independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
- d. capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
- e. estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;
- f. critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
- g. programas e ações de integração social;
- h. produção científica, tecnológica e cultural;
- i. condições de trabalho e qualificação docente;
- j. a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas; e,
- k. os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação; e

III - avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

I - organização didático-pedagógica;

II - corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III- adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso; e,

IV - bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

§ 2º As avaliações realizadas pelo Inep subsidiarão os processos de reconhecimentos de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

3.11 Observe-se também que o elenco de ações arroladas no art. 17 é bastante completo quando referido à avaliação que deveria o poder público conduzir para verificar em que medida as instituições mantidas pela União fazem uso dos recursos públicos que lhes são alocados para constituir o que já foi chamado de “espinha dorsal do sistema de ensino superior” e é chamado, neste texto, como “conjunto-referencial de qualidade”. Afinal, esse conjunto-referencial mantido com recursos públicos só se justifica se entendido como o máximo padrão de qualidade que a sociedade, através do governo, é capaz de alcançar e manter. Em um sistema aberto e plural como o nosso, as demais instituições de ensino superior devem operar padrões próximos daqueles que forem observados no conjunto-referencial de qualidade, podendo até mesmo superá-los, ainda que não estejam obrigadas ou devam ser compelidas a operar como se públicas fossem.

3.12 Observe-se ainda que o elenco de ações arroladas no inciso II do artigo transcrito refere-se a questões que, nas instituições mantidas pela iniciativa privada, pertencem à órbita de seus mantenedores e dos dirigentes das atividades acadêmicas próprias da instituição de ensino, até mesmo para que sejam respeitados os princípios arrolados nos artigos 170, *caput* e parágrafo único, 205, II e III, 207 e 209, I e II, da Constituição Federal.

3.13 É o que, de certa forma, assumiria o Decreto nº 3.860, de 2001,⁷² se outra fosse a leitura dos seus termos: a) Art. 17, I: tratando da avaliação

⁷² Esse decreto, que já estava defasado no tempo, em face do advento de leis, foi revogado pelo Decreto nº 5.773, de 9.5.2006, o chamado Decreto-Ponte, que não resolve o problema.

para fins de formulação de políticas públicas e planejamento das ações de governo; b) Art. 17, II: tratando da avaliação de um conjunto-referencial de qualidade, constituído por instituições mantidas com recursos públicos; e, finalmente, c) Art. 17, III, tratando da avaliação de resultados do trabalho acadêmico desenvolvido por instituições de ensino mantidas pela iniciativa privada, realizada com base nos parâmetros de qualidade que estivessem sendo observados nas instituições federais de ensino superior, tais como aferidos através dos procedimentos de avaliação indicados no inciso II.

3.14 Não foi essa a leitura feita pela burocracia estatal, na sua insistência em desenvolver a avaliação externa a partir de visões culturalmente atreladas à avaliação interna. Além disso, a esse viés cultural somou-se, a partir de 2003, a visão equivocada assumida pelo partido do governo com relação ao “Provão”, como ficou mais conhecido o ENC, demarcada, a partir daí, mais por vieses ideológicos e partidários do que propriamente por diagnósticos ou argumentos técnicos. Em lugar do aprimoramento do ENC e da implantação de processos paralelos de aferição de qualidade baseada na avaliação dos resultados do trabalho acadêmico de graduação produzido na instituição de ensino — como já previstos, aliás, no corpo do revogado Decreto nº 3.860, de 2001 —, o governo optou por interromper uma experiência com foros claros de sucesso e propor uma metodologia de avaliação que se reporta, com pequenas diferenças, para pior — porque mais detalhadamente organizadas —, isto é, ao decreto que perdeu eficácia com o advento da Medida Provisória nº 147, de 2003, depois convertida na Lei nº 10.861, de 2004, instituidora do Sinaes, objeto de nossos comentários em capítulo próprio.⁷³

4 Síntese conclusiva

4.1 É certo que muitos outros países consumiram décadas de esforços até constituírem um sistema de avaliação com elevados níveis de aceitabilidade e credibilidade. No entanto, a história desses esforços em nosso país revela mais que dificuldades de ordem técnica ou de acordos sobre conceitos e métodos, procedimentos e conseqüências.

⁷³ Comentamos a lei do Sinaes no Capítulo 4 desta Parte II.

4.2 A escalada de regulamentação aponta direções claramente identificáveis: a) uma corrida muito mais de ordem político-administrativo-burocrática do que propriamente de ordem técnico-científica-funcional, muito provavelmente resultante da cultura da descontinuidade que marca a gestão governamental nos assuntos da educação; b) um viés equivocado no seu sentido punitivo-midiático, em lugar de uma visão pedagógico-corretiva e de um sentido estimulador-indutor da qualidade e da melhoria progressiva; c) uma proposta demasiadamente complexa e onerosa, em lugar de arranjos simples, com alto poder de explicação, convencimento e indução à melhoria.

4.3 As causas desses movimentos erráticos podem ser debitadas nas seguintes contas: a) total incapacidade do Ministério da Educação de implantar um sistema de avaliação das instituições públicas de ensino superior sob sua supervisão direta, gerando, a partir disso, os parâmetros a serem utilizados para fins de planejamento, auto-avaliação e avaliação externa das instituições privadas integrantes do sistema federal de ensino; b) insistência do Ministério da Educação em dar respostas à mídia e à sociedade através do estabelecimento de punições às instituições e cursos avaliados como de mau desempenho, segundo a ótica de avaliadores pertencentes, na sua grande maioria, aos quadros das instituições públicas.

Virtudes, defeitos e prematura extinção do Exame Nacional de Cursos – ENC, o “Provão”

1 Introdução

1.1 Em 29 de abril de 2003, foi instalada pelo ministro da Educação uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”

1.2 A Comissão ao final de seu trabalho produziu o relatório intitulado “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira”, contendo uma síntese dos estudos então realizados. Parte substancial do relatório é dedicada ao Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, cuja extinção foi considerada indispensável para construção de uma nova política de avaliação.

1.3 Na primeira parte, trata o relatório de discutir sumariamente as diferenças entre processos internos de avaliação, conduzidos pelas próprias instituições de ensino, e os processos externos, de responsabilidade do poder público; na segunda parte, são examinados os argumentos colocados como sendo “da comunidade acadêmica”; na terceira e última, são feitas algumas considerações sobre o andamento do processo de reformulação então engendrado.

2 Avaliação externa e interna: afinal, o que está sendo discutido?

2.1 Já na introdução ao Relatório é feita referência ao fato de que “ganham centralidade, em todos os países que buscam modernizar-se, os processos de avaliação e de regulação da educação superior”, destacando que dentre

os aspectos mais importantes por eles considerados “podem ser citados o aumento do aparato normativo, a **ênfase nos resultados ou produtos** e o uso de instrumentos que produzam informações objetivas e que permitam a comparação e a ampla divulgação para os públicos interessados” (p. 11, grifamos).

2.2 Sem qualquer sombra de dúvida, a referência tem como alvo os processos de avaliação externa, conduzidos pelo poder público ou por agente seu – ou outros agentes, acreditados ou não pelo poder público. Trata-se, portanto, da constatação de que agentes externos à instituição de ensino fazem uso de instrumentos com as características mencionadas. No nosso caso, o Exame Nacional de Cursos – ENC, se enquadrava como um desses instrumentos.

2.3 O documento afirma, em seguida, que “as avaliações somativas, os mecanismos de controle, regulação e fiscalização e a prestação de contas têm tido presença muito mais forte que as avaliações formativas, participativas, voltadas aos processos, às diversidades identitárias e à complexidade das instituições” (p. 11).

2.4 A crítica ao primeiro tipo de avaliação, reconhecido como o mais utilizado nos países “que buscam modernizar-se”, e que, para tanto, fazem “uso de instrumentos que produzam informações objetivas”, seguirá demarcando todo o restante do Relatório, justificando a proposta final de extinção do ENC — contrariamente ao que, segundo a experiência de outros países, seria o recomendável —, e propondo então a reconstrução do sistema alicerçado sobre avaliações de caráter formativo.

2.5 Em que pese essa opinião registrada no Relatório, as duas perspectivas são igualmente válidas, uma complementando a outra. Não há oposição, mas complementaridade e, mais ainda, intercomplementaridade. A primeira serve, predominantemente, para subsidiar decisões operacionais de governo, alimentando atividades de planejamento, de decisões sobre metas e prioridades, de alocação de recursos, de controle e ajustamento dos objetivos da política educacional a necessidades sociais, culturais, científicas e econômicas, dentro de visões de longo prazo. Tais avaliações funcionam bem quando o problema é de gestão governamental de causas de interesse público, associadas ao conjunto de políticas de governo, setoriais ou intersetoriais.

2.6 Assim é porque o poder público só é observador próximo de instituições por ele criadas e mantidas – casos em que, para cumprir sua função de gestor de atividades de planejamento e de negociação de seus orçamentos, precisa, muitas vezes, dispor de conhecimento sobre seus recursos, objetivos e metas, bem como da forma como tais recursos são utilizados. No mais, ele é observador distante do que se passa em todas as instituições de ensino superior, quer públicas quer privadas, a respeito das quais é suficiente conhecer as manifestações resultantes do trabalho acadêmico por elas desenvolvido – vale dizer, dimensões quantitativas e qualitativas dos “resultados ou produtos”, vale dizer, dos bens e serviços transferidos delas para a sociedade. É essa a finalidade das avaliações externas.

Avaliações externas

2.7 Desse ponto de observação, cabe ao poder público assegurar “garantia de padrão de qualidade” (CF, 206, VII), agindo de forma a obter o máximo de informação com o mínimo de recursos, de acordo com o princípio de eficiência e racionalidade que devem presidir os atos da administração pública (CF, art. 37). Colocado o observador nessa perspectiva, processos de avaliação externa servem, predominantemente, para identificar deficiências desviantes do que se entenda como “padrão de qualidade”, tal como se depreende do disposto na LDB (art. 46, § 1º). A leitura do disposto no parágrafo citado sugere que “deficiências eventualmente identificadas pela avaliação” ensejarão “prazo para saneamento”, findo o qual “haverá reavaliação”.

2.8 Deficiências identificadas pela avaliação externa só serão suficientes para determinar suas causas se o observador externo dispuser de informações adicionais. Em geral, deficiências identificadas por observadores externos funcionam apenas como pistas que devem ser seguidas até que suas causas possam ser seguramente determinadas. Observe-se ainda que tais causas podem resultar de fatores externos, sobre os quais a instituição não tem controle, ou a fatores internos, sobre os quais ela pode agir. Eventualmente tais causas podem ter sua origem no próprio governo, na formulação de suas políticas, nas leis que regem o sistema, ou na forma equivocada ou errática com que exerce seus controles.

2.9 Dessa forma, processos de avaliação externa, especialmente os conduzidos pelo poder público, servem apenas para subsidiar decisões de plane-

jamento e de controle, isto é, ações das autoridades educacionais orientadas para a análise de políticas em curso, para a recomendação de medidas capazes de promover o seu devido ajustamento, para a fixação de prioridades e metas e para a alocação de recursos públicos tendo em vista o fomento à melhoria de desempenho no sistema e à melhoria de qualidade dos produtos e resultados do trabalho acadêmico que são transferidos para a sociedade.

2.10 Essas as razões pelas quais processos externos de avaliação tendem a ser pontuais, a deter-se sobre “resultados” ou “produtos” e a fazer uso de “instrumentos que produzam informações objetivas”, caracterizadas por atributos de comparabilidade, ordenamento e classificação e ampla divulgação para diferentes clientelas, ajustando-se ao princípio de “publicidade” que também deve presidir a ação da administração pública, no cumprimento de suas obrigações associadas a atividades de “controle, regulação, fiscalização, avaliação e prestação de contas”.

Avaliações internas (ou auto-avaliação)

2.11 Quando o observador encontra-se muito próximo ou dentro do objeto de seu interesse, o foco de sua atenção são os atributos desse objeto, mais do que, necessariamente, os “resultados” ou “produtos” por ele transferidos para o meio externo. Nesse caso, os atributos que prendem a atenção do observador dizem respeito ao que, no Relatório, é apontado como “diversidades identitárias” e “complexidade das instituições”.

2.12 Nesse caso, interessa ao observador identificar tais atributos nas suas relações com os projetos educacionais em andamento, com as visões institucionais e acadêmicas que definem a identidade da instituição e dos seus programas, com as articulações entre projetos e objetivos de desenvolvimento da comunidade institucional, com as articulações pedagógicas, instrumentais e operacionais entre a formação e a pesquisa e os direitos de cidadania, a promoção do bem-estar e da qualidade de vida, as contribuições resultantes do trabalho acadêmico desenvolvido internamente para o progresso econômico, a ciência e a tecnologia.

2.13 Resultados de avaliações dessa natureza auxiliam: a) a gestão das instituições educacionais e b) a formulação de políticas de gestão e de ensino a médio e longo prazo. Aplica-se a avaliação, nesse caso, às discussões de

conteúdo ou de mérito, quando o problema é o controle gerencial da qualidade e da relevância do ensino, da pesquisa e dos compromissos das instituições com o seu meio, com a formação de cada cidadão, com a produção de conhecimento e com a capacidade de gerar “produtos” em condições de participar dos processos de transformação da sociedade.

Complementaridade entre as duas abordagens

2.14 Ao qualificar e contrapor os “modelos” de que fazem uso observadores externos e internos – designados no Relatório como, respectivamente, de caráter “regulatório” e “emancipatório” –, está-se induzindo um julgamento arriscado, especialmente junto a públicos pouco familiarizados com esse tema. Pois, em ambos os casos tomados como exemplos, não há, de forma excludente, dispensa de uma abordagem em favor de outra, senão de uma maior visibilidade de uma em relação à outra – o que reflete opções políticas, mais do que opções técnicas ou metodológicas.

2.15 A descrição que faz o Relatório dos esforços conduzidos pelo poder público para institucionalizar processos de avaliação é elucidativa. O ENC é apenas um dos instrumentos utilizados pelo Ministério para dar conta de suas responsabilidades e encargos para assegurar “garantia de padrão de qualidade” no ensino. No caso do ensino superior, além do ENC, estão em marcha procedimentos que abarcam outros aspectos da vida acadêmica, como os que constituem a Avaliação Institucional, a Avaliação das Condições de Ensino, a Avaliação da Pós-Graduação, o Censo do Ensino Superior e tantos outros que podem vir a ser definidos e implementados para avaliar como se comportam os egressos de cursos superiores: indicadores de empregabilidade, de aumento da renda do trabalho, de aumento do patrimônio, de estabilidade no emprego e na profissão, ou, ao contrário, de desvios funcionais, de inadaptabilidade a tarefas típicas do exercício profissional e assim por diante.

3 Análise do Exame Nacional de Cursos

Aspectos gerais do Relatório

3.1 Ao tratar genericamente do Exame Nacional de Cursos – ENC, popularmente designado como “Provão”, o Relatório arrola uma série de argumentos

que merecem detida reflexão. O primeiro deles é o que afirma que “o ENC tem como foco o curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade dos seus alunos” (p. 14).

3.2 De fato, o ENC foi instituído como um de uma série de outros mecanismos de avaliação do ensino superior, orientado especificamente para a avaliação de desempenho dos alunos em provas elaboradas para “verificar o processo de ensino e aprendizagem (conduzido pelas instituições de ensino) no que se refere à aquisição e aplicação de conhecimentos e habilidades básicas dos concluintes dos cursos de graduação” (Exame Nacional de Cursos - Relatório Síntese 2000, p.22). Por isso mesmo, a dimensão tomada como referência é a de ensino – e nenhuma mais, como, por exemplo, a pesquisa, a extensão ou outra qualquer. E é pontual, como ocorrem ser os mecanismos de avaliação externa, especialmente os conduzidos pelo poder público.

3.3 A função classificatória é inerente a todo processo de aferição. Pesa-se para saber o que é mais leve ou mais pesado, e da pesagem resultará, inevitavelmente, que alguém poderá, se assim o desejar, fazer o ordenamento ou a classificação dos objetos segundo seu menor ou maior peso. É óbvio que esse tipo de aferição por peso só tem sentido e utilidade se resultar em algum tipo de ordenamento ou classificação útil.

3.4 Se o objetivo de quem afere é o de informar à sociedade quais são as medidas resultantes desse processo, torna-se de clareza mediana que o faça ordenando os resultados – e, portanto, classificando cada objeto aferido dentro da melhor e mais inteligível escala possível.

3.5 A escolha do método de classificação e da escala na qual serão inscritos os resultados da aferição não é problema do mecanismo de aferição, senão dos critérios utilizados por quem afere para demonstrar e veicular os resultados obtidos. Mas essa é outra história.

3.6 No caso presente, o agente de aferição é o Ministério da Educação. Nesse mister, ele assume responsabilidade do Estado, a quem incumbe zelar pelos

princípios constitucionais de “*garantia de padrão de qualidade*” (CF, art. 206, VII), que a todas as instituições alcança.

3.7 Além desse, outros dispositivos inscritos em leis e decretos o obrigam a isso, seja fazendo uso de “procedimentos e critérios abrangentes” (Lei nº 9.131, de 1995, art. 3º) ou de procedimentos específicos, como a “realização, a cada ano, de exames nacionais, com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso (...) destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão de cursos de graduação” (Lei nº 9.131, de 1995, art. 3º, § 1º). É o que também está disposto na descrição das ações compreendidas na avaliação de cursos e instituições, que se fará, inclusive, “mediante a análise de resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores” (Decreto nº 3.860, de 2001, art. 17, III).

3.8 A afirmação de que “a qualidade de um curso é igual à qualidade dos seus alunos” tem sentido, sim, e não deveria ser usada como argumento crítico, uma vez que alunos de um dado curso que sistematicamente demonstram não ter condições de obter níveis satisfatórios de respostas às questões que lhes são propostas revelam, quando menos, que o processo de ensino e aprendizagem a que foram submetidos tem deficiências a serem identificadas pela instituição que o oferece, ou, então, pelo poder público, a quem cabe zelar pela “*garantia de padrão de qualidade*”. Da mesma forma, alunos que conseguem responder positiva e seguidamente às questões que lhes são propostas revelam haver recebido um ensino em nível capaz de habilitá-los a demonstrar bom desempenho.

3.9 Quando ocorrem desvios nessa regra geral, cabem diversas considerações: ou as provas não foram bem feitas, ou os alunos não tiveram interesse maior em respondê-las com a devida proficiência, ou intervieram fatores alheios ao processo, o que não quer dizer, necessariamente, que o mecanismo é ruim. Cabe ao gestor do processo apurar e dimensionar o grau com que cada uma dessas ocorrências afeta o resultado das avaliações realizadas, o que pode não ter sido feito pelo MEC entre 1996 e 2002 e, seguramente, não foi feito em seguida pela nova equipe gestora.

3.10 Comparando Paiub e ENC, diz o documento que:

“O Paiub tem como referência a globalidade institucional, aí compreendidas todas as dimensões e funções das IES. O ENC tem como foco o curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos” (p. 14).

3.11 As duas colocações apontam para um elogio ao Paiub e uma crítica ao ENC, o que é, quando menos, injusto. O primeiro, foi criado como programa de fomento à avaliação institucional: destinava recursos para apoiar financeiramente as instituições que manifestassem interesse em implantar processos de auto-avaliação e se comprometessem a seguir suas orientações programáticas. Enquadrava-se, portanto, dentro de uma diretriz de fomento à avaliação interna no ensino superior.

3.12 Ao contrário, o ENC foi criado como um dos instrumentos de avaliação externa pelo poder público, restringindo-se sua amplitude aos objetivos já citados. A referência a uma “lógica de qualidade”, tal como expressa no texto, só teria sentido a longo prazo, o que a experiência do ENC tem demonstrado à saciedade: alunos de cursos “A” tendem a se manter como alunos de cursos “A”, da mesma forma que alunos de cursos “E” tendem a se manter como alunos de cursos “E”. As mudanças de posição entre conceitos, que não são raras, tendem a revelar ou comportamentos diferentes de turmas diferentes, resultados de ações adotadas pela instituição para melhorar o desempenho dos alunos do curso, ou, então, circunstâncias outras que precisariam ser melhor identificadas e estudadas.

3.13 Diz ainda o Relatório, a respeito do Paiub, que ele teria sido relegado “a um processo de avaliação interna”, e que estaria em *tela* “uma cultura avaliativa imposta de fora para dentro” (p. 18). As afirmativas carecem de fundamento ou comprovação: primeiro, porque, como já foi assinalado, ele foi concebido como programa de fomento à avaliação interna, não tendo sido relegado posteriormente a essa condição; segundo, porque ele foi desenhado a partir de uma proposta da comunidade acadêmica, tendo sido examinado e referendado preliminarmente no âmbito da Andifes e do Crub.

3.14 Ao comentar o ENC no contexto do Decreto nº 3.860/01, afirma o Relatório que “vem ocorrendo uma redução do conceito de avaliação, enfatizada na sua dimensão de supervisão, ou, ainda mais restritamente, de controle a partir de processos organizados e executados pelo próprio Ministério” (p. 15). Isso não corresponde à verdade.

3.15 O referido Decreto trata de regular a ação do Ministério da Educação, nas suas relações com o Sistema Federal de Ensino. Refere-se a aspectos e procedimentos aplicáveis nesse caso, especificamente ordenados para esse fim. Não trata de norma geral do ensino, nem, muito menos, da auto-avaliação – ainda que esta seja mencionada como fonte de informação para subsidiar análises e decisões afetas ao Ministério e na gestão do Sistema Federal de Ensino.

3.16 Não há portanto, nesse caso, “redução”, senão “explicitação” ou “especialização” do que cabe ao Ministério. Mais importante do que isso é o fato de que o Decreto abre caminho para que o processo de avaliação seja ampliado até um formato compreensivo, abrangente e também institucional, tal como defende e sugere a Comissão Especial.

3.17 Ao fazer diagnóstico do marco legal de verificação e avaliação da educação superior, o documento deixa de explorar com o necessário cuidado o que rezam os parágrafos 1º e 2º do art. 46 da LDB, detendo-se no exame do que sobre isso dispunha o Decreto nº 3.860, de 2001. Dizia o Decreto, no que diz respeito à análise e crítica do ENC:

Art. 35. Identificadas deficiências ou irregularidades mediante ações de supervisão ou de avaliação e reavaliação de cursos ou instituições de ensino superior, nos termos do art. 46 da Lei 9.394, de 1996, o Poder Executivo determinará, em ato próprio, conforme o caso:

I - a suspensão do reconhecimento de cursos superiores;

II - a desativação de cursos superiores;

III - a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários;

IV - a intervenção na instituição de ensino superior; e

V - o descredenciamento de instituições de ensino superior.

§ 1º O baixo desempenho em mais de uma avaliação no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo Inep poderá caracterizar as deficiências de que trata o caput.

3.18 Ora, uma nota baixa obtida pelo aluno pode expressar várias coisas:

a) o aluno não aprendeu o que lhe foi ensinado; b) o professor não ensinou ao aluno o que ele deveria aprender; c) o aluno não se interessa por aquele específico item ou por aquela específica área de conhecimento; d) o aluno foi negligente ao responder às questões; f) o aluno, por alguma razão, decidiu não responder corretamente, mesmo sabendo a resposta; g) o aluno, por acaso, estava distraído com outras questões mais importantes para ele.

3.19 Enfim, a nota pode refletir inúmeras situações que nada têm a ver com o curso ou a instituição que o oferece, muito menos com o ENC enquanto processo de aferição da aprendizagem. O que a nota expressa é que, por alguma razão, o desempenho do aluno na prova foi deficiente.

3.20 Ao considerar que “baixo desempenho” (do aluno) em uma ou mais avaliações feitas pelo ENC poderá caracterizar “deficiências” apuradas na avaliação de cursos ou instituições de ensino a redação dada ao texto do parágrafo aponta para uma correlação que pode não existir. No caso, a deficiência é do aluno e remete para outras avaliações: de imediato, cabe à instituição e ao avaliador externo identificar suas origens. Haverá casos em que serão arroladas causas relacionadas com o aluno; em outros, será possível identificar causas associadas ao curso ou à instituição, em outros, ainda, causas identificadas com a prova a que ele foi submetido. Isso significa: deficiências do aluno apuradas como resultado de provas são apenas indícios de causas que o estejam levando a não obter desempenho ótimo ou satisfatório em uma prova.

3.21 Os dados adicionais coletados com as provas, bem como as análises que cada instituição deveria fazer com relação à pertinência das questões e o grau de dificuldade que elas apresentam, deveriam permitir ou servir como subsí-

dio para a avaliação do próprio ENC. No mais, o ENC faz exatamente o que ele deveria fazer, ou seja, verifica em que medida o aluno demonstra capacidade de responder às questões que lhes são propostas. Se ele faz isso bem ou mal é outra questão.

4 Pontos fracos do Exame Nacional de Cursos

4.1 Na opinião da Comissão Especial: “Dos instrumentos de avaliação utilizados pelo Ministério da Educação para avaliar a educação superior, o Exame Nacional de Cursos é o que tem sofrido as mais severas e contundentes críticas” (pp. 44 e 45). Nove são as críticas arroladas pela Comissão, a saber:

“a) a sua condição de exame geral desarticulado de um conjunto integrado de avaliações com princípios, objetivos, agentes e ações claramente definidos”

4.2 Essa afirmação é equivocada em três sentidos. Primeiro, o “provão” não é um exame geral, pelas razões já vistas. Segundo, ele não está desarticulado de um conjunto integrado de avaliações, pois é um dos instrumentos do atual Sistema de Avaliação do Ensino Superior adotado pelo MEC. Terceiro, os resultados do ENC certamente são objetivo específico de toda avaliação externa que venha a ser realizada pelo poder público sobre o ensino superior brasileiro.

4.3 Tal percepção errônea é resultado de equívoco perpetrado pelo próprio MEC, que iniciou e ainda mantém um discurso baseado na falsa premissa de que o desempenho dos alunos no “provão” é atributo do processo de aprendizagem, suficiente para determinar e medir a qualidade do ensino no curso avaliado. Em consequência disso, essa percepção falsa propagou-se na comunidade acadêmica e na sociedade em geral, principalmente na mídia, como sendo atributo suficiente para assegurar a qualidade do ensino em uma instituição. Portanto, o MEC vendeu e a mídia, a comunidade acadêmica e a sociedade compraram (e continuam comprando) gato por lebre.

“b) o fato de exames gerais semelhantes ao ENC terem sua motivação mais fora do que dentro da escola, produzindo representações pontuais, incompletas e equivocadas do mundo acadêmico”

4.4 Não poderia ser diferente, dadas a origem, a motivação e a finalidade do “Provão”, que é um dos instrumentos de avaliação externa do trabalho acadêmico realizado pelas instituições de ensino, e que foi criado pelo poder público dentro do princípio de que cabe a ele zelar pela “garantia de padrão de qualidade” (CF, 206, VII), fazendo uso de vários instrumentos e mecanismos, conforme dispuseram todos os decretos posteriores à Lei nº 9.131, de 1995. Ademais, esse instrumento foi criado com a finalidade de verificar, ao término do processo de formação, a capacidade dos concluintes de responder a questões básicas do currículo do curso e de resolver problemas práticos do cotidiano no exercício profissional, e nada mais!

4.5 Portanto, é correto, como não poderia deixar de ser, o fato do ENC gerar um resultado pontual e de ele não avaliar curso ou instituição de ensino, uma vez que, de acordo com o propósito de sua criação, ele não foi concebido para tal fim, nem tais avaliações podem prescindir dos resultados dos demais instrumentos com que conta o Sistema de Avaliação do Ensino Superior – como, por exemplo, o de Avaliação das Condições de Ensino (adequação do projeto pedagógico do curso, qualificação e regime de trabalho do corpo docente e condições de infra-estrutura), o de Avaliação Institucional (organização e relações de poder gerencial e acadêmico, equilíbrio econômico e financeiro etc), o do Censo do Ensino Superior (estatísticas básicas, indicadores regionais e setoriais etc), além de informações produzidas em outros sistemas (Ministério da Ciência e Tecnologia, do Trabalho e Emprego, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Capes e outros).

4.6 Por conseguinte, se há “representações equivocadas do mundo acadêmico”, elas não se devem à existência do ENC, enquanto instrumento de aferição de conhecimentos e habilidades dos concluintes de cursos superiores, conquanto possam ser reflexo: a) da grande visibilidade nacional do “Provão” relativamente aos demais instrumentos utilizados pelo MEC, bem como b) da negligência, incompetência ou descaso do Ministério em fazer uso articulado e em promover análises articuladas com emprego das informações geradas pelos demais instrumentos que compõem o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

“c) a sua racionalidade muito mais mercadológica e reguladora do que acadêmica e pedagógica, atendendo, portanto, mais à construção da reputação institucional do que à qualidade institucional”

4.7 O uso da expressão “muito mais” é sintomático do viés com que a Comissão Especial percebe o ENC. O aspecto mercadológico e regulador que ela empresta ao Exame é decorrência: a) da natureza do discurso do Ministério, impregnado de intenções punitivas, e b) do apelo que esse discurso logrou produzir junto a mídia. Além do mais, nada impede que seja assim, considerado o princípio de ampla publicidade que devem ter as ações conduzidas pelo Poder Público, especialmente as que têm como objetivo a “garantia de padrão de qualidade”.

4.8 A título de exemplo: o MEC jamais divulgou, com a mesma ênfase com que ele divulga a relação de instituições e cursos com conceitos “D” e “E”, estudos sobre a mudança de composição do corpo docente (titulação e regime de trabalho) resultante do esforço de avaliação externa por ele conduzido; todavia, não são conhecidos trabalhos sobre as mudanças e os investimentos feitos pelas instituições de ensino em infra-estrutura, na formação docente, na melhoria e expansão dos acervos bibliográficos, na informatização acadêmica e melhoria das condições de acesso a redes de comunicação, e assim por diante. Esse silêncio é, em grande parte, responsável pela enorme visibilidade do “Provão” e dos seus resultados em relação aos demais instrumentos e objetos de avaliação, especialmente aqueles decorrentes da verificação das condições de ensino e da análise de macro-indicadores sociais relacionados com a oferta de ensino superior e o desempenho das instituições. Observe-se que o Ministério dispõe de todos esses dados, coletados e armazenados a um custo coberto com recursos públicos.

4.9 O que a Comissão coloca como serviço destinado mais à “construção da reputação institucional do que à qualidade institucional” não tem como causa o ENC em si mesmo, mas sim o não aproveitamento de informações já existentes e capazes de permitir a formação de um conhecimento mais compreensivo do que se passa e de como funcionam as instituições de ensino. Todavia, as instituições de ensino têm reagido de forma muito mais semelhante e negativa diante dos resultados do “Provão”, uma vez que sequer produzem ou transferem para a mídia, a comunidade acadêmica e a sociedade os argumentos e as informações suficientes que situem tais resultados diante do que é a sua realidade institucional, seus problemas e as limitações para superá-los. Assim, essa afirmação da Comissão diz respeito ao MEC e às próprias instituições de ensino, mas certamente não ao ENC.

“d) a desconsideração do perfil acadêmico do alunado que ingressa em uma IES, tornando inviável a análise do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos seus estudantes e tornando impossível determinar a capacidade institucional de oferecer boa formação aos seus alunos”

4.10 Neste caso, a crítica também é procedente, mas não justifica a extinção do Exame Nacional de Cursos.

4.11 É no mínimo cinquentenária a aplicação de questionários de pesquisa sócio-econômica aos candidatos inscritos nos vestibulares. Um número muito pequeno de instituições tem feito uso dos dados coletados nessa oportunidade, associando-os aos resultados obtidos pelos alunos nas provas, com o intuito de produzir conhecimento sobre o perfil dos que ingressam nos seus cursos. É bem possível que algumas delas tenham produzido informação sobre o conhecimento agregado pelos alunos ao final do curso. Se essa informação foi produzida, muito pouco dela chegou ao conhecimento do público – e a sociedade permanece tendo disponível apenas os resultados do “Provão”.

4.12 Por outro lado, destaque-se que, em anos mais recentes entrou em cena o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, que só agora alcança dimensões que permitem pressupor sua possível universalização em futuro próximo. Mesmo nessa condição amostral, os resultados dos alunos nas provas do Enem, associados aos dados de condição sócio-educacional que são coletados junto aos inscritos nesse exame, já permitiriam que estudos de valor agregado estivessem sendo feitos nas instituições de ensino ou por grupos de pesquisa apoiados por programas do Inep, que tem essa função, dentre outras. Esse desafio tem despertado a atenção de uns poucos pesquisadores, mas passa ao largo de professores e administradores acadêmicos das instituições de ensino superior.

4.13 A realização desse tipo de avaliação amostral também poderia ser uma atividade atribuída ao Inep, para ser realizada em articulação com as instituições de ensino superior. Entretanto, certamente é injusto que a responsabilidade pela falta de estudos dessa natureza esteja sendo atribuída ao ENC, e não ao MEC ou ao Inep, ou até mesmo às instituições de ensino. Afinal, o MEC e o Inep, principalmente, são os agentes responsáveis pela avaliação externa do ensino superior.

4.14 A insistência nessa tese revela algo preocupante: em tese, todos os alunos que terminam o ensino médio deveriam ter uma capacidade de desempenho escolar não muito distante de uma média estabelecida como objetivo e meta nacional. A crítica ao fato de que o ENC não mostra o valor agregado esconde uma outra, muito mais grave, a de que, sabidamente, o ensino fundamental e médio brasileiro tem graves, muitos graves problemas, aos quais os autores do Relatório não se reportam.

“e) a ausência de comparabilidade entre as provas ao longo do tempo, o que compromete seriamente a capacidade de avaliar os êxitos, insucessos e perspectivas dos cursos”

4.15 A questão é pertinente e relevante, mas também não diz respeito ao ENC. No entanto, ajusta-se com precisão ao MEC e ao Inep, como destacado nos comentários seguintes.

4.16 Recorde-se, em primeiro lugar, ser de conhecimento básico de todo especialista em avaliação da aprendizagem a exigência de que a construção de uma prova escolar deve obedecer aos mesmos princípios que regem a construção de matrizes do tipo causa-efeito: a) de forma a serem associados, de um lado, os conhecimentos e habilidades discentes que o professor entende serem de aquisição essencial dentro do projeto pedagógico do curso e do trabalho por ele desenvolvido junto com os alunos, e, do outro lado, as questões a que os alunos devem responder para mostrar o seu domínio sobre tais conhecimentos e habilidades; e b) de modo que a análise dos erros e acertos permita identificar os pontos fortes e fracos do processo de aprendizagem empregado, e, dependendo da qualidade do trabalho de preparação da prova, até mesmo identificar os pontos fortes e fracos da definição do projeto pedagógico e da atividade docente desenvolvida pelos professores.

4.17 Até hoje, entretanto, nem o Inep, nem o MEC, apresentaram à comunidade acadêmica e à sociedade uma única dessas matrizes, nem divulgou estudos sobre elas e a sua associação aos resultados do “Provão”.

4.18 Por conseguinte, é certo que não se pode afirmar que o provão esteja avaliando conhecimentos e habilidades como esperado, nem se pode contestar a afirmação de ausência de comparabilidade entre as provas ao longo

do tempo. Todavia, também é certo que essa falha não pode ser atribuída ao “Provão”, que é apenas um instrumento de aferição, mas que ela certamente deve ser atribuída ao Inep e ao MEC, que são os agentes da avaliação.

4.19 Também é normal no ambiente escolar o fato de o conjunto de questões e das provas de uma mesma matéria serem diferentes de um ano para outro e, portanto, tal fato ocorrer no “Provão” não poderia ter causado pasmo aos integrantes da Comissão Especial. Ademais, há muito tempo já existem métodos estatísticos e modelos matemáticos que permitem analisar o impacto dessas diferenças na avaliação e normalizá-lo de tal forma que seus reflexos sejam eliminados, minimizados ou conhecidos.

4.20 Uma terceira questão diz respeito ao fato de as notas individuais dos alunos de cada turma serem agregadas em uma média, que é posteriormente relativizada face às médias das demais turmas do mesmo curso avaliado. Como tal agregação repete-se a cada ano, em condições diferentes tanto no que diz respeito aos alunos quanto no que diz respeito ao conteúdo das provas, questiona-se a adequabilidade dessa média relativa ser usada para avaliar o que quer que seja, visto que a maior média relativa não necessariamente indica que os alunos da turma ótima alcançaram a nota máxima na prova, nem que o ensino que eles receberam tinha qualidade. Significa apenas que os alunos da turma “ótima” acertaram mais questões na prova, pois a média calculada não considera: a) o impacto de a prova ter sido preparada de modo a que todos os alunos pudessem ou não resolvê-la corretamente na sua totalidade e, portanto, poderem alcançar a nota máxima; b) se a matriz causa-efeito considerada pelo elaborador da prova guarda inteira coerência entre “questões propostas” e “domínios de conhecimentos e habilidades” esperados; e c) se todo o processo guarda coerência com um padrão de qualidade tomado como referência.

4.21 Isso conduz à seguinte constatação: não se pode inferir, de forma absoluta e geral, que a média máxima obtida pelos alunos no “provão” e o padrão de qualidade da instituição tomado como referência guardam coerência entre si. Portanto, os resultados institucionais que a nota média obtida pelos alunos na prova somente mostram a existência de indícios de possíveis deficiências, que tanto podem ser das provas, dos alunos ou do curso.

4.22 O quarto comentário refere-se à existência de procedimentos que assegurem a comparabilidade entre eventos seqüenciais do ENC. Destaque-se que já há vários métodos de análise para tal fim, bem como há alguns grupos de pesquisa brasileiros que trabalham com eles⁷⁴. Assim, também não é culpa do ENC o fato de que medidas não estejam sendo tomadas para assegurar tal comparabilidade. Novamente, cabe ao Inep e ao MEC a responsabilidade de tal falha.

4.23 Uma última observação: o que importa, em sistemas de aferição como esse, não é o valor da média (ou o conceito a ele correspondente) num e noutro ano, mas a distância em que cada um deles está em relação ao valor máximo observado em cada ano. Aumentos ou reduções nessa distância são indicadores muito mais sensíveis e significativos do que os valores observados das médias.

“f) os boicotes por parte dos estudantes e a falta de critério para lidar com as provas em branco”

4.24 O boicote às provas não é propriamente um problema do ENC enquanto instrumento de aferição, mas sim decorrente da forma de gestão e operacionalização do “provão”, bem como, e principalmente, do foco de sua divulgação para a sociedade nos primeiros anos de sua realização. Por outro lado, as situações de boicote, além de serem muito localizadas e estarem diminuindo aceleradamente com a repetição do Provão, não são de amplitude suficiente para prejudicar a avaliação. Na verdade, existem e já são amplamente usados no Brasil inúmeros métodos computacionais que permitem extirpar o impacto das provas em branco do cálculo de médias.

“g) a constatação de que os conceitos divulgados à população, supostamente indicativos de qualidade, não expressam a real qualidade dos cursos, gerando desinformação e desorientação do grande público. A distribuição dos intervalos das notas que geram os conceitos atribuídos aos cursos evidenciam que um conceito A não significa, como era de se esperar, um curso de boa qualidade, assim como um conceito D pode não indicar um curso de má qualidade”

⁷⁴ Um desses grupos pertence ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

4.25 Como já foi dito anteriormente, o problema não é inerente ao ENC como instrumento de avaliação externa – pelo menos na sua totalidade – mas sim ao discurso adotado pelo MEC, que vendeu uma idéia que não correspondia, nem política nem tecnicamente, ao que se pretendia e ao que se podia fazer com o uso dos resultados de provas do tipo do ENC.

4.26 A questão dos conceitos foi examinada em 1998 por Lapa e Neiva⁷⁵. Conseqüência dele ou não, o critério de construção de conceitos foi alterado por duas vezes pelo Inep, não sendo possível ainda afirmar que a última mudança tenha chegado finalmente a bom termo.

4.27 É importante afirmar e reconhecer que o Inep vinha adotando providências para aprimorar o processo de geração desse tipo de informação.

“h) a divulgação dos resultados do ENC desvinculados de outros processos avaliativos, atribuindo a ele centralidade no sistema de avaliação e autoridade exclusiva ao comunicar ao grande público a suposta qualidade dos cursos”

4.28 Aqui estão imbricados vários problemas, nenhum deles inerente ao ENC enquanto instrumento de aferição. Recorde-se o comentário que fizemos anteriormente sobre a questão de maior visibilidade do ENC em relação aos demais instrumentos de avaliação utilizados e possíveis de serem utilizados pelo MEC. A crítica à “centralidade” e à “autoridade exclusiva” devem ser dirigidas ao Ministério e aos autores de equivocado discurso que tem sido adotado.

“i) a adoção de políticas de premiação e punição das instituições com base em conceitos gerados por um instrumento e por uma metodologia deficientes e, portanto, incapazes de expressar com confiabilidade a qualidade dos cursos”

4.29 Muito embora a avaliação deva ser sempre considerada como instrumento de suporte à promoção de melhorias de desempenho e de qualidade,

⁷⁵ LAPA, Jair dos Santos e NEIVA, Claudio Cordeiro. Avaliação em Educação: comentários sobre desempenho e qualidade. Fundação Cesgranrio, RJ, Revista Ensaio nº 12.

haverá sempre limites impostos pela responsabilidade do Estado em assegurar “garantia de padrão de qualidade”. Fugir disso é o reverso da medalha, isto é, é admitir que devam ser premiados resultados deficientes que não contem com o devido esforço para superação de suas causas.

4.30 As questões relacionadas com a confiabilidade dos resultados e o seu uso negligente, isto é, fora do contexto de resultados obtidos através de outros procedimentos, já foram suficientemente discutidas.

5 Pontos fracos da gestão do Exame Nacional de Cursos

5.1 O Relatório da Comissão registra que:

“a administração do ENC mostra-se a cada ano mais complexa e onerosa em função do aumento crescente do número de instituições, cursos e áreas” (pp. 45 e seguintes).

5.2 Três pontos específicos foram levantados pela Comissão: o número de cursos a serem avaliados, a inclusão de novas habilitações e o custo do “Provão”.

5.3 Em 2003, 5.890 cursos foram avaliados, número que corresponde a 66% do total de 8.878 cursos existentes. Consta do Relatório de que esse total já estaria na “casa dos 14.000”, número que causa espanto, pois leva a crer que estaria em marcha um crescimento do número de cursos da ordem de 58% em relação ao último ano do “provão”.

5.4 A inclusão de habilitações de um mesmo curso, multiplicaria exponencialmente o trabalho de elaboração e de aplicação de provas, apesar de o número de concluintes permanecer o mesmo. Observe-se, em primeiro lugar, que a inclusão de todos os cursos e de todas as suas habilitações é decisão mais política do que técnica, que deve ter sido considerada pelo MEC quando da criação do ENC e que deve estar sendo analisada e reconsiderada todos os anos pelo Inep e pelo próprio MEC.

5.5 Por outro lado, se a quantidade de cursos a serem examinados realmente for uma restrição operacional, poder-se-ia limitar o “provão” apenas aos cursos e habilitações que estejam regulamentados em lei. Essa é uma opção

radicalmente restritiva, mas que, uma vez adotada, delimitaria a responsabilidade do poder público àquelas profissões cuja regulamentação exige zelo do Estado com o exercício de profissões que requeiram proteção contra práticas nocivas ao cidadão, à coletividade ou aos direitos de uns e outros.

5.6 Outra opção para reduzir o número de cursos a serem avaliados a cada ano seria a de serem criados interstícios de tempo entre uma aferição e outra para cursos que exibam excelente desempenho em anos consecutivos; por exemplo, cursos com desempenho máximo observado (atualmente conceito A) em 5 anos consecutivos poderiam ser avaliados de 4 em 4 anos ou mais, enquanto cursos com conceitos B acumulados nesse mesmo intervalo de tempo poderiam ser avaliados de 3 em 3 anos. Essa seria uma opção altamente positiva, pois funcionaria como uma espécie de reconhecimento automático ou como “selo” de qualidade, além de reduzir o número de cursos a serem aferidos anualmente. Simultaneamente, poderiam ser estabelecidas medidas acautelatórias para que desvios de rota pudessem ser apurados dentro de cada interstício.

5.7 Uma terceira opção seria sortear aleatoriamente os cursos a serem aferidos a cada ano. Nesse caso todos estariam sujeitos à participação no “provão”, até que se realizasse o sorteio. Os procedimentos de registro dos cursos e dos prováveis concluintes seriam os mesmos, de tal sorte que ninguém pudesse imaginar-se excluído do processo. É uma alternativa legítima, desde que a credibilidade do sorteio seja inquestionável. Claro, essas duas últimas alternativas podem ser combinadas.

5.8 No que diz respeito ao custo do “provão”, o Relatório informa que ele está na casa dos R\$ 68,83/aluno/ano, visto que, para 4.535.810 concluintes inscritos em 2003 (p. 43), houve uma despesa de 30 milhões de reais, aproximadamente (p. 46). A esse respeito, três pontos devem ser analisados: primeiro, saber se o custo unitário atual é razoável; segundo, se esse valor médio é real, e se há variações sensíveis de um para outro curso; terceiro, o quanto a sociedade está disposta a pagar para ter um processo de avaliação que inclua o ENC, tal como concebido originalmente.

6 Síntese conclusiva

6.1 O ENC representa a primeira manifestação concreta, operacional e de longo prazo de duração, do que o poder público pode e deve fazer para

assegurar “garantia de padrão de qualidade” no ensino superior. Mais: é o primeiro experimento que tem produzido resultados concretos, despertando a atenção da mídia, da sociedade brasileira, das instituições de ensino, dos professores e dos alunos para a questão central da qualidade. Se não é o instrumento adequado, quando usado isoladamente, para fazer a avaliação de cursos e instituições, é um bom começo. Ademais, se ele padece de algum defeito metodológico ou operacional, cabe a quem de direito providenciar sua devida correção.

6.2 Desde que o ENC entrou em cena, um clima de tranquilidade e de segurança passou a cercar as instituições e os cursos cujos alunos têm alcançado bom desempenho no “provão”. Certamente não haverá processo similar que não encontre resistências e críticas, estas oriundas das instituições e cursos cujos alunos não conseguem os mesmos resultados. Além disso, sempre trabalharão contra qualquer instrumento de avaliação as instituições e cursos que não conseguem sair das faixas de classificação mais baixas, quaisquer que sejam as escalas de valor ou os métodos e critérios de aferição.

6.3 A crítica – procedente, aliás – de que nenhum processo de avaliação pontual pode ser usado isoladamente não elimina o fato limpo e claro de que avaliações pontuais são pertinentes e muitas vezes necessárias, especialmente nos casos em que o agente avaliador é externo, mais ainda quando o agente é o poder público. No presente caso, o uso isolado do “provão” pelo MEC e pela mídia apenas revela o quanto eles estão operacionalmente distantes do conceito real de uma avaliação, que exige um grande número de instrumentos alternativos.

6.7 A substituição do ENC por outro procedimento pode ser uma boa idéia para discussão, mas cuja concretização deve ser precedida de debate público prévio de um modelo alternativo testado, confrontado com o já existente e validado em uma série de testes experimentais. A aplicação experimental do novo procedimento durante certo tempo e a comprovação de serem os seus resultados melhores do que os obtidos com o procedimento atual devem ser obrigatória e necessariamente considerados pelo MEC, como condição de transição entre um e outro. Abandonar o “Provão” em troca de uma idéia que só poderá ser avaliada no futuro não parece ser uma decisão racional e pertinente.

6.8 A história mostra que nada do que se disse sobre as virtudes e as deficiências do ENC, que deveriam e poderiam ter sido superadas foi levado em consideração. Fez-se a opção por algo novo, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — Sinaes⁷⁶, do qual o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes — Enade é um de seus componentes, com resultados que só poderão ser conhecidos a longo prazo.

⁷⁶ Comentamos a lei instituidora do Sinaes no Capítulo 4 desta Parte II.

Poder Público Federal, MEC e avaliação do ensino superior: um modelo conceitual exploratório

1 Introdução

1.1 Sem a pretensão de discutir o mérito das diferentes abordagens teóricas sobre “avaliação de instituições” e “avaliação de cursos superiores”, é importante destacar, para os fins a que se destina este trabalho, quais são os elementos-chave que orientam as abordagens técnico-administrativas cuja finalidade é a aquisição, a ampliação ou a explicitação de conhecimento sobre um determinado objeto de interesse.

1.2 No Brasil, são várias as esferas do poder público que respondem pela avaliação do ensino superior, pois as instituições de ensino ora estão sob a supervisão da União, ora dos Estados e do Distrito Federal, tendo em vista as características de nossa federação educacional. Todavia, todos os entes federados têm o dever de operar de acordo com o princípio constitucional pelo qual o ensino deve ser ministrado com “garantia de padrão de qualidade” (CF, art. 206, V).

1.3 Neste trabalho, expomos algumas idéias aplicáveis a todas as esferas de governo que respondem pela avaliação do ensino superior, mas com os olhos no que se passa no âmbito do sistema federal de ensino, cujas ações cabem ao Ministério da Educação — MEC.

2 Premissas da avaliação pelo poder público

As seguintes premissas são consideradas para o que será tratado ao longo deste trabalho: a) a avaliação visa a subsidiar processos de tomada de decisão; assim, ela não se confunde com pesquisa, pois não tem como objetivo a geração de conhecimento sobre algo já conhecido ou a descoberta, a invenção ou a criação de

algo novo, nem tem como finalidade responder a indagações de ordem filosófica ou científica, de caráter natural, humano ou social; b) o processo de avaliação não é neutro, não se satisfaz por si só, nem serve ao deleite de quem o conduz ou para quem é conduzido, pois não é um processo de acumulação de conhecimento para responder a uma indagação resultante da curiosidade humana; pelo contrário, ele serve a um propósito essencialmente político e técnico-administrativo: dar suporte a processos de tomada de decisão, ligado, portanto, a comandos próprios da administração; c) todo processo de avaliação envolve três elementos: o objeto a ser avaliado, o avaliador que emitirá um juízo de valor sobre o objeto e o gestor que, tomando uma decisão, afetará o objeto avaliado; d) a lei subordina o gestor na definição dos objetivos, e suas definições servem de elemento para a caracterização do foco da avaliação, isto é, para a delimitação do objeto, dos atributos sobre os quais o avaliador dedicará atenção, interesse e trabalho; e) corretas definições quanto à posição do avaliador e do gestor em relação ao objeto a ser avaliado e ao objetivo da avaliação permitirão ao avaliador escolher o critério de abordagem, as medidas ou os indicadores explicativos dos atributos do objeto avaliado, o método e os procedimentos a serem adotados.

3 Objeto, finalidade, utilidade e foco da avaliação pelo Poder Público

3.1 São dois os objetos da avaliação do ensino superior no âmbito da esfera de poder competente: a) se federal, o desempenho e a qualidade do trabalho acadêmico desenvolvido pelas instituições de ensino superior sob sua supervisão direta, isto é, as instituições federais e as privadas; b) se estadual, o desempenho e a qualidade do trabalho acadêmico desenvolvido pelas instituições de ensino superior sob sua supervisão direta, isto é, as instituições estaduais e as municipais;

3.2 A finalidade da avaliação realizada pelo poder público competente é produzir inferências sobre tudo o que se refira a desempenho de instituições e programas — vale dizer, a parâmetros de eficiência e de eficácia na aplicação de recursos públicos em instituições públicas ou no custo social de atividades desenvolvidas por instituições privadas — e a qualidade do trabalho acadêmico desenvolvido por instituições de ensino superior — vale dizer, a parâmetros de efetividade e de relevância dos bens e serviços transferidos para a satisfação de demandas e expectativas da sociedade.

3.3 Isso significa que a avaliação opera visando a geração do conhecimento necessário e suficiente para subsidiar o poder público no aperfeiçoamento dos processos de gestão de recursos públicos e de controle de padrão de qualidade com que operam quaisquer instituições de ensino superior, públicas ou privadas, cujos objetivos são: a) “garantia de padrão de qualidade”; b) eficácia das atividades de planejamento e controle da expansão da oferta; c) efetividade das políticas governamentais para garantir acesso a todos os níveis educacionais, segundo a capacidade e as necessidades de cada um; d) relevância dos resultados decorrentes do trabalho acadêmico desenvolvido nas instituições de ensino superior e acumulado na sociedade.

3.4 A utilidade dos procedimentos de avaliação conduzidos pelo poder público consiste em: a) acumulação de conhecimento sobre deficiências observadas na organização e no funcionamento do sistema de ensino superior; b) identificação de ocorrências de desvios na expansão planejada da oferta de bens e serviços resultantes do trabalho acadêmico desenvolvido nas instituições de ensino superior; c) constatação de deficiências de qualidade dos bens e serviços transferidos para a sociedade, identificação de suas possíveis causas e aplicação de medidas adequadas para sua eliminação; d) criação de condições favoráveis ao estabelecimento de acordos com as instituições de ensino superior para completa eliminação das deficiências.

3.5 Finalmente, o foco da avaliação pelo poder público será sempre o trabalho desenvolvido nas instituições de ensino superior sob o seu controle e o resultado desse trabalho que é transferido para a sociedade.

4 Posicionamento do Ministério da Educação

4.1 O MEC, na atualidade, é o mais importante dentre todos os órgãos que têm interesse na questão educacional, pois dispõe tanto do poder regulamentar quanto do poder de polícia no âmbito do sistema federal de ensino, como também de capacidade para exercer influência nas decisões dos órgãos dos demais entes federados. Além disso, acumula uma enorme massa de dados, informações e conhecimento sobre o que se passa na educação nacional e em áreas correlatas, aqui e no exterior.

4.2 Formalmente, o MEC assume pelo menos três posições na estrutura do Poder Executivo da União, quando se trata da avaliação educacional, a saber: a) agente responsável pela “garantia de padrão de qualidade” do ensino; b) gestor, regulador e avaliador das instituições federais de ensino superior; c) regulador e avaliador das instituições privadas.

4.3 É a partir dessas posições que o MEC desencadeia grande parte das formulações e regulamentações, bem como das decisões de controle e de elaboração de procedimentos que regem a organização e o funcionamento do ensino superior brasileiro. É dessa posição central que têm origem: a) políticas de desenvolvimento e de expansão do ensino superior; b) ações de formulação e implementação de planos e programas de fomento à expansão e de melhoria da qualidade do ensino; c) normas que regem a estrutura do sistema federal de ensino e os procedimentos específicos de avaliação; d) decisões de controle adotadas para fins de eliminação de situações indesejáveis observadas dentro do sistema federal de ensino superior; e) colaboração com os demais sistemas e com seus órgãos educacionais, nos termos da legislação em vigor.

4.4 Assim, o MEC é o órgão cuja função preponderante é zelar não só pela ordem no sistema federal de ensino, mas, principalmente, pelo progressivo aumento de valor do que a Constituição chama de “padrão de qualidade”, nesse caso mediante regime de colaboração com os demais sistemas de ensino.

4.5 O “padrão de qualidade” deve se expressar de duas formas: a) por meio dos atributos de desempenho (eficiência e eficácia) das instituições mantidas com recursos públicos; e, b) através de atributos de qualidade (efetividade e relevância) dos produtos do trabalho acadêmico que são transferidos para a sociedade por todas as instituições de ensino, públicas e privadas integrantes de quaisquer dos sistemas de ensino.

4.6 Para cada atributo haverá que se escolher um parâmetro a ele associado e um indicador ou medida de valor que o expresse inteligentemente e com elevados níveis de comparabilidade e agregabilidade.

4.7 Tais definições devem ser adotadas, por sua vez, sem qualquer ofensa aos demais princípios constitucionais, quais sejam os relativos à liberdade

acadêmica, à autonomia universitária e à presença da livre iniciativa na educação, condições necessárias para assegurar, manter e defender a vocação democrática, pluralista, libertária, laica e multirracial que conforma o ideário constitucional.

4.8 É com esses instrumentos — atributos, parâmetros e indicadores de qualidade do que as instituições de ensino transferem para a sociedade, bem como dados estatísticos oriundos dos censos nacionais periodicamente realizados — que cabe ao MEC aferir em que medida o sistema de educação superior é capaz de absorver as demandas por acesso à sua função primordial, que é a de oferecer formação técnica, intelectual e profissional de nível superior.

4.9 De outro lado, cabe-lhe também aferir em que medida as transferências de pessoal formado, de conhecimentos e informações e de atividades de prestação de serviços satisfazem a um dado padrão de qualidade, sempre de feição relativa e circunstancial.

4.10 O “padrão de qualidade” deve expressar não só aos objetivos de desenvolvimento, como também a expectativas da sociedade. Nesse último caso, serão aqueles observados nas instituições consideradas como de boa qualidade, ou, então, os que forem desejados ou esperados para atender a políticas de governo e a planos de desenvolvimento.

5 Cultura de avaliação no Ministério da Educação

5.1 A educação já foi parte das atribuições de outros órgãos do Executivo Federal, como também já esteve associada a outras atividades, como as da saúde, da cultura e do desporto.

5.2 É recente a configuração atual do Ministério da Educação, não estando ainda completamente sepultadas as idéias de que ela não é a mais ajustada e adequada ao tipo de federalismo educacional existente no Brasil. Por um lado, é discutível a força do MEC para atuar como órgão do Executivo Federal na área da educação básica, tendo em vista estarem a cargo dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal as atividades de educação infantil e de ensino fundamental e médio. Por outro lado, retorna freqüentemente à

cena a discussão de o MEC ser o órgão do Executivo Federal responsável pelo ensino superior, visto que as universidades federais e as universidades não-federais tradicionais estariam mais próximas dos órgãos de gestão do sistema nacional de ciência e tecnologia do que da formação profissional de massa – campo de atuação do MEC.

5.3 No caso particular do ensino superior, também é sempre colocada em debate a questão da dualidade de o MEC ser o órgão responsável tanto pela supervisão do sistema de instituições federais de ensino, como pela avaliação do ensino superior ministrado nas instituições particulares. Ou seja, questiona-se a prerrogativa de o MEC acumular e exercer simultaneamente competências que, em princípio, deveriam estar distribuídas por órgãos distintos e independentes. Isso, além do fato também inquestionável de administrar um sistema que opera com recursos públicos e portanto com uma lógica gerencial muito própria, ao lado de outro em que a racionalidade econômica preside as decisões de seus dirigentes.

5.4 Em consequência dessa dualidade, desenvolveu-se no MEC uma cultura ambígua de supervisão, na qual coexistem um contexto com características tipicamente paternalistas em suas relações com as instituições criadas e mantidas pelo Poder Público Federal e outro com características tipicamente imperialistas nas suas relações com as instituições privadas de ensino superior. O resultado dessa ambigüidade é que o Ministério não avalia as instituições federais ou não torna públicos os resultados da avaliação, se avalia. Apesar disso, ele adota o discurso de que as instituições federais de ensino superior são as que melhor se desempenham na formação dos seus alunos e no desenvolvimento das demais atividades acadêmicas, sem que se possa comprovar a distância que as separa das demais instituições de ensino superior – se, quando e onde tal distância de fato exista.

5.5 Por isso mesmo, a sociedade não sabe qual a qualidade dos bens e serviços gerados por essas instituições, nem os parâmetros que o MEC estaria usando para avaliá-las; de modo especial, não sabe quais são os parâmetros que dão suporte ao discurso de qualidade que pratica o Ministério e que poderiam servir como referência para que as demais instituições de ensino superior pudessem orientar seus esforços na direção de gerar bens e serviços com o padrão de qualidade exigido pela sociedade e na forma explicitada pelo Ministério de Educação.

6 Significado de “padrão de qualidade”

6.1 Neste trabalho entende-se “padrão de qualidade” como o elenco de atributos técnicos (inerentes ao objeto observado) e políticos (agregados ao objeto de acordo com uma determinada visão que se tenha de cada um deles). No caso dos atributos técnicos, são usadas medidas que, quando observados por qualquer outro agente, apresentam-se com o mesmo valor ou oferecem o mesmo resultado.

6.2 Não é o que ocorre no caso de atributos de natureza política. Critérios, métodos e procedimentos iguais ou similares podem gerar informações interpretadas de modo diverso, produzindo opiniões e julgamentos de valor diferentes quando tomadas em consideração por diferentes observadores. Isso ocorre porque os interesses e objetivos dos observadores são diferentes e os seus julgamentos apóiam-se em visões próprias de cada um ou de grupos.

6.3 No caso em pauta, o “padrão de qualidade” associa-se: a) ao ensino, isto é, à atividade de que trata o art. 206 da Constituição Federal; b) a uma garantia que deve ser dada pelo Estado e pelas famílias — a educação é dever do Estado e da família—, de forma compartilhada com outros membros e organizações sociais — pois a educação deve ser promovida com a colaboração da sociedade.

6.4 O MEC não é, portanto, o único agente responsável por assegurar a “garantia de padrão de qualidade”. Há inúmeros outros agentes sociais igualmente responsáveis e interessados na questão educacional e a avaliação só será completa se integrar no mesmo processo de formulação de julgamentos de valor os resultados de avaliações realizadas com uma vasta gama de informações técnicas e de visões políticas. É, pois, necessário envolver no processo os sindicatos de trabalhadores de nível superior, as associações de classe e os conselhos de fiscalização do exercício das profissões, as associações de ensino por área de conhecimento ou curso superior de graduação e tantos outros agentes, tantos quantos forem os interessados na questão da qualidade. Esse é, a nosso ver, o único meio de minimizar os males de formulações subjetivas de julgamento.

6.5 Assim é que se a “garantia de padrão de qualidade” é um dos princípios que devem reger a administração do ensino, a responsabilidade por essa

garantia alcança as mais altas instâncias governamentais, a família, a escola, o aluno, cada profissional do ensino nas suas respectivas atividades, seus empregadores, os egressos, até mesmo os partidos políticos e assim por diante.

6.6 Isso acontece em decorrência do fato de que o princípio da “garantia de padrão de qualidade” envolve conceitos de amplitude e diversidade tão variada quanto o número dos interessados ou responsáveis pela qualidade do ensino, uma vez que se tenha em vista que cada um deles elabora o seu próprio entendimento do princípio constitucional, interpretando-o e arquitetando a idéia nele contida segundo a visão que ele mesmo tem ou cria para zelar pelo seu cumprimento. Por conseguinte, na prática, o princípio de “garantia de padrão de qualidade” é elaborado e reelaborado tantas vezes quantos forem os agentes sociais responsáveis por assegurar seu cumprimento.

6.7 Por conseguinte, há questões centrais que precisam ser respondidas:

a) **Significado da expressão “padrão de qualidade”** - O texto constitucional é de meridiana clareza: o ensino obedecerá ao princípio de “garantia de padrão de qualidade”. A manifestação constitucional não legitima nem autoriza qualquer ação do poder público conduzida com base em percepções subjetivas de qualidade. Cabe ao Ministério, por conseguinte, propor uma definição objetiva do que será entendido como “padrão de qualidade”, de modo que a ação desenvolvida para assegurar que ele seja garantido não se configure como mero exercício intelectual subjetivo, por mais competente que seja o agente que o pratique.

b) **Atributos de qualidade referidos ao “padrão de qualidade”** – O conteúdo objetivo do que seja um “padrão de qualidade” é genérico e só pode ser compreendido através de um conjunto de atributos, cujos valores sejam capazes de explicar o padrão como expressão de qualidade. Cabe ao poder público anunciar os atributos de qualidade utilizados para fins de assegurar o cumprimento do princípio de “garantia de padrão de qualidade”;

c) **Valores admitidos para cada atributo de qualidade** – A cada atributo definido com capaz de expressar uma idéia de qualidade deve corresponder um valor ou “padrão”. Os valores assumidos por atributos de qualidade podem ser os observados em situações reais, aqueles que o poder público adota como sendo os desejáveis ou os que ele assume como metas a serem alcançadas em determinados horizontes de tempo. Em qualquer desses casos deverá ser estabelecido qual o limite aquém ou além do qual o atributo deixará de representar o conceito de qualidade.

6.8 Assim, no exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e programas de ensino superior, cabe aos poderes públicos estabelecer os atributos de qualidade e os valores que eles deverão assumir nos casos em que, por força de lei, deve ocorrer algum tipo de intervenção do Estado. No plano federal, bem como no de gestão do sistema federal de ensino, o Ministério da Educação é o órgão central para esse fim.

6.9 Atributos de qualidade e valores por eles assumidos servem, no âmbito do sistema federal de ensino, para: (a) controle de gastos públicos, (b) disseminação de informação para a sociedade, como prestação de contas, e (c) definição dos valores que, observados nessas instituições, serão tomados como referência para fins de controle de qualidade nos demais sistemas públicos e privados de ensino.

7 Objeto da avaliação de qualidade pelo Poder Público Federal

7.1 Para que essa questão seja examinada na perspectiva deste trabalho, é necessário distinguir bem os três papéis do MEC na avaliação do ensino superior, sabendo-se que ele opera ora como agente do poder público na gestão do “Sistema Nacional de Ensino Superior — Sines”, integrado por instituições públicas federais, estaduais e municipais e instituições privadas de ensino superior; ora também como agente do Poder Executivo para a gestão do “Sistema de Instituições Federais de Ensino Superior — Sifes”, formado pelas instituições públicas federais; ora ainda como supervisor do “Sistema de Instituições Privadas de Ensino Superior — Sipes”, que inclui as instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada.

7.2 Como gestor do Sifes, o MEC precisa controlar o que se passa no interior de cada instituição federal, tanto no que diz respeito ao uso dos recursos disponibilizados para esse sistema, como no que diz respeito à qualidade do trabalho acadêmico desenvolvido no interior de cada uma delas e que é transformado em bens e serviços transferidos para a sociedade. Nesse caso, ele atua como qualquer empreendedor privado que responde pela correta e eficiente aplicação dos recursos da empresa e pelo alcance eficaz das metas estabelecidas pelos seus controladores ou proprietários – por mais que isso, dito dessa forma, agrida aos pruridos de qualquer natureza de quem acha que o poder público pode ou deve agir de forma perdulária, quando não

irresponsável, com os recursos dos contribuintes – recursos que, no mais das vezes, são pagos a duras penas.

7.3 Desse modo, cabe ao MEC informar à sociedade com que graus de **eficiência** (critério econômico) e de **eficácia** (critério gerencial) os recursos aplicados no SIFES são utilizados, tendo em vista o atendimento dos objetivos e das metas estabelecidas na discussão do orçamento de cada instituição. Ou seja, cabe ao MEC avaliar como os recursos públicos estão sendo combinados de modo a assegurar o máximo de economia e como eles estão sendo geridos de forma a se alcançar o máximo de resultados. Portanto, é essencial, do ponto de vista da sociedade, que o MEC explicita, formal e publicamente, o **padrão de desempenho** observado no sistema que ele diretamente regula, supervisiona e avalia.

7.4 A avaliação dos graus de eficiência e de eficácia com que operam as instituições federais não esgota o problema: cabe ao MEC prestar contas da qualidade dos “produtos ou resultados”, vale dizer dos bens e serviços que essas instituições, operando com recursos públicos, transferem para a sociedade – que é quem as paga para que ajam no sentido de satisfazer as suas necessidades, interesses e objetivos. Ou seja: é preciso avaliar com que grau de **efetividade** (critério social) e de relevância (critério cultural) os produtos e resultados do trabalho acadêmico satisfazem às expectativas da sociedade.

7.5 Mas a responsabilidade do Ministério da Educação sobre o Sifes avança para além dos aspectos gerenciais de correta aplicação de recursos públicos e de máximo aproveitamento deles em favor da sociedade e dos contribuintes. Como agente do Poder Público Federal responsável pela implementação de medidas que assegurem o cumprimento do princípio de “garantia de padrão de qualidade”, o Ministério também regula, supervisiona e avalia o “Sistema Federal de Ensino Superior - Sfes” e as instituições que o integram, já agora não mais de uma perspectiva interna, mas de uma perspectiva tão externa quanto possível, através da qual ele consiga estabelecer e avaliar as relações de qualidade que ligam as instituições à sociedade.

7.6 As relações de qualidade entre sistema e instituições e a sociedade não são avaliadas a partir de investigações sobre recursos e processos acadêmicos

e administrativos, senão sobre bens e serviços resultantes do trabalho que se desenvolve no interior do sistema e que são transferidos pelas instituições para a sociedade. Assim é que as avaliações externas realizadas pelo Ministério deveriam ter como foco tais relações, na perspectiva de aferir como o trabalho aí desenvolvido atende a demandas e expectativas sociais, políticas e culturais da sociedade. Isso só pode ser feito quanto ele enfoca os bens e serviços resultantes do trabalho acadêmico que são transferidos para a sociedade.

7.7 São esses bens e serviços que vão servir para que sejam formulados juízos de valor sobre qualidade; são eles que vão explicar, enfim, com que “padrão de qualidade” o sistema opera a atividade de ensino, e como o valor que ele assume está sendo objeto de garantia por parte do Estado. Dito de outro modo, o valor assumido pelo “padrão de qualidade” é que vai explicar como sistema e instituições são capazes de realizar objetivos e metas que atendam a demandas e expectativas públicas, sociais, culturais, científicas e econômicas.

7.8 Num sistema aberto, díspare e funcionalmente diferenciado como o brasileiro, a capacidade de atendimento das expectativas da sociedade deve ser avaliada do ponto de vista da implementação de políticas públicas, segundo critérios que possam revelar em que medida o sistema atende as expectativas que a sociedade tem a respeito do trabalho que se desenvolve nas instituições de ensino. O que é preciso ser esclarecido através de avaliações externas realizadas pelo poder público diz respeito ao grau de **efetividade** (critério social) com que os resultados do trabalho acadêmico realizado pelas instituições de ensino superior e transferidos para a sociedade se comportam para satisfazer às demandas e expectativas da sociedade, bem como com que grau de **relevância** (critério político) os bens e os serviços transferidos ao longo do tempo produzem resultados associados ao desenvolvimento econômico, social, científico e cultural do país e à melhoria de qualidade de vida e de bem-estar de sua população.

7.9 Portanto, é essencial, do ponto de vista da sociedade, que o MEC explicita, formal e publicamente: a) o **padrão de qualidade** que está sendo observado nas instituições federais de ensino superior — ou em um **conjunto-modelo referencial de qualidade**; b) os valores observados para cada parâmetro considerado como elemento definidor ou explicativo do padrão de qualidade adotado e que prevalecerão como referencial de qualidade

para fins de avaliação no Sistema Nacional de Ensino Superior; c) os limites mínimos que serão admitidos no SFES para fins de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento de instituições particulares; d) os valores a serem considerados dentro de determinados prazos de tempo e que farão parte das metas a serem alcançadas dentro dos horizontes de tempo de vigência de cada Plano Nacional de Educação.

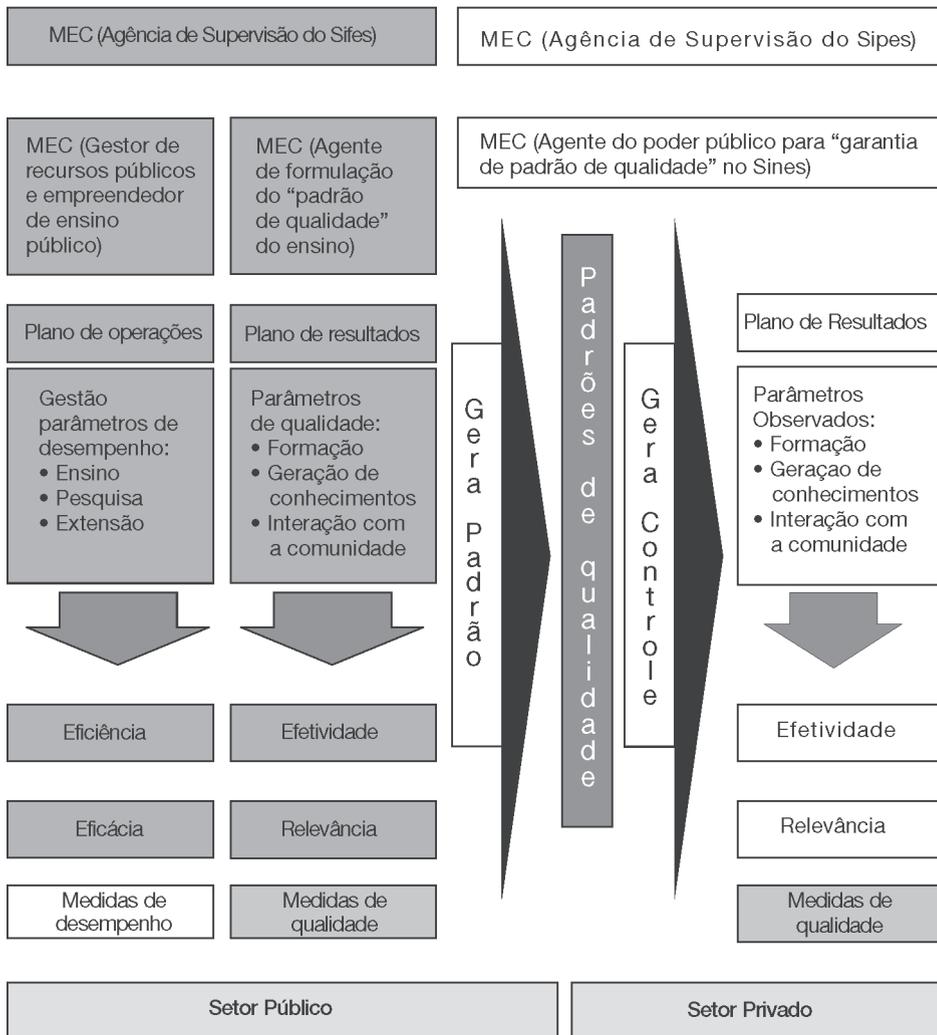
7.10 A insistência que fazemos em colocar as instituições federais de ensino superior como origem da definição do que seja “padrão de qualidade” tem sua razão de ser: a) ao Executivo Federal é atribuída competência para agir preponderantemente na educação superior; b) a ação federal nesse nível de ensino deve primar pela “garantia de padrão de qualidade”. Nesse contexto, o SIFES é uma das referências de qualidade de que o Poder Público Federal poderia fazer uso para elaborar o que seja o “padrão de qualidade” viável para o Brasil. Isso é tanto mais verdade quanto se considera que não se justificaria o Poder Público Federal fazer uso de recursos do contribuinte para criar instituições que não correspondam às expectativas prevaletentes na sociedade brasileira com relação à qualidade dos bens e serviços que ela demanda e aos recursos públicos a elas alocados.

7.11 No entanto, para elaborar o que seja o padrão de qualidade, tendo em vista o princípio de “avaliação de qualidade pelo poder público”, no que diz respeito ao Snes, e em particular ao Sipes, o conjunto-modelo referencial de qualidade deveria ser mais amplo e também considerar instituições não-federais reconhecidas como de qualidade.

7.12 O modelo conceitual de um sistema dessa natureza pode ser visualizado no desenho esquemático seguinte. Como em todo desenho esquemático, ele mostra que o MEC atua diretamente sobre as instituições federais e privadas de ensino superior, construindo a partir da avaliação do primeiro conjunto os referenciais de qualidade com que irá avaliar o segundo conjunto de instituições. São esses referenciais que irão – em alguns casos, mas não em todos – servir como parâmetros para avaliação de instituições integrantes de outros sistemas de ensino, sempre que prevalecer o chamado regime de colaboração entre diferentes esferas de poder.

MEC (Órgão Central do sistema nacional de educação superior – Sines)

MEC (Órgão Central do sistema federal de educação superior – Sifes e Sipes)



8 Comentários

8.2 A falta de informações e conhecimentos seguros sobre o que se passa nas instituições de ensino federais de ensino ou, o que seria melhor, nas instituições já consagradas como de boa qualidade, é, muito provavelmente a origem das enormes dificuldades que o MEC tem enfrentado para desenvolver e operar, com níveis crescentes de confiabilidade técnica e credibilidade pública, um eficaz sistema de acompanhamento, avaliação e controle da qualidade dos bens e serviços que as instituições de ensino públicas e privadas transferem para a sociedade.

8.3 O Exame Nacional de Cursos – ENC⁷⁷, implantado em 1996, foi concebido como um instrumento auxiliar de avaliação da qualidade do ensino, tomando como um dos parâmetros de qualidade do ensino a capacidade do egresso de cursos de graduação de responder a um conjunto de perguntas relacionadas ao currículo de seu respectivo curso de graduação e a questões do exercício profissional correspondente. Avaliava, portanto, um dos resultados do trabalho acadêmico, o aluno, e um dos atributos de qualidade que a instituição transfere com ele para a sociedade — o nível de aprendizagem obtido pelo concluinte ao longo do curso.

8.4 Com a nota média dos alunos de cada curso era construído um indicador da capacidade de resposta dos egressos de cada turma de formandos às perguntas colocadas diante deles; esse indicador tomou a forma de conceitos que variavam de A até E. Ao longo do tempo algumas instituições começaram a aglutinar-se em determinados grupos de desempenho: nos grupos de melhor desempenho dos egressos, localizaram-se, preponderantemente, as universidades maiores, mais antigas e já tradicionalmente reconhecidas como de boa qualidade, bem como instituições não-universitárias especializadas ou de antiga tradição na educação superior. No extremo oposto, instituições não-universitárias, de pequeno porte, de criação recente, localizadas em cidades interioranas ou na periferia de regiões metropolitanas. Algumas instituições se posicionavam de forma a não contrariar as exceções à regra

⁷⁷ Nossa posição a respeito da extinção do ENC é manifestada no Capítulo 2 desta Parte II.

entre um e outro extremo, ficava a maior parte das instituições cujos indicadores revelavam a ocorrência de egressos com desempenho médio.

8.5 A essa nota do ENC, outros indicadores de qualidade foram sendo ou poderiam ter sido agregados: qualidade do projeto pedagógico e características da estrutura curricular, avaliadas por comissão de professores com qualificação e experiência para tal fim; titulação e regime de trabalho do corpo docente; condições infra-estruturais; laboratórios, livros e periódicos e instrumental tecnológico à disposição do aluno; acesso a redes de informação; acordos de cooperação com outras instituições de ensino e pesquisa, nacionais e internacionais; bolsas de monitoria e iniciação científica; produção científica dos professores; cursos de especialização, mestrado e doutorado; prêmios científicos atribuídos ao corpo docente, empregabilidade imediata e aumento mediato da renda dos egressos, patentes requeridas etc, tudo isso permitindo diferentes abordagens avaliativas. Sobretudo, poderiam ter sido agregadas informações sobre o aluno e o seu histórico educacional. Por exemplo: desempenho avaliado através de exames vestibulares unificados ou do Exame Nacional do Ensino Médio.

8.6 No entanto, o leque de possibilidades e alternativas de formulação de juízos de valor ficou restrito à nota do ENC, favorecendo o surgimento de linhas de defesa e de crítica: argumentos mais ou menos bem elaborados colocaram em cheque todo o processo. O Ministério, ao contrário de promover e contribuir para a melhoria do processo adotou atitudes menos esperadas, menos desejáveis, menos racionais e, de todas, a mais postergatória possível: não incorporou novos itens de informação resultantes de avaliações e, mais tarde, pura e simplesmente extinguiu o ENC depois da acumulação de resultados de oito aplicações. Pôs em seu lugar um sistema (Sinaes) e um procedimento (Enade) que até hoje estão por demonstrar sua eficácia. Dois anos depois de adotada tal medida intempestiva, a sociedade não tem mais informação sobre o conhecimento e as habilidades adquiridas pelos estudantes, e ainda nada se sabe do que serão os resultados de uma aplicação do novo processo preconizado pelo Sinaes, tal a sua ordem de complexidade.

8.7 Fechando os comentários entre parênteses: o MEC continua a insistir em uma avaliação de desempenho das instituições baseado na análise dos seus recursos e processos — o que só é pertinente quando exerce o papel de

responsável pelo empreendimento estatal de oferta de ensino superior —, pouco avançando na direção de uma avaliação de resultados, que é o que realmente interessa ao poder público federal, em termos de planejamento e formulação de políticas públicas, e à sociedade, que precisa saber como os recursos provenientes da arrecadação de tributos estão sendo empregados e qual a qualidade dos produtos do trabalho acadêmico que estão lhe sendo transferidos.

8.8 Por outro lado, as demais instituições de ensino — particulares, estaduais e municipais —, não estão sendo informadas de quais são os parâmetros de qualidade que elas devem considerar para que possam conduzir as suas atividades de planejamento e de auto-avaliação, as bases sobre as quais o poder público deveria conduzir avaliações externas.

9 Síntese conclusiva

9.1 Dentre os princípios que devem reger a organização e o funcionamento da máquina administrativa no serviço público estão os que obrigam os seus dirigentes a agir com racionalidade, economicidade, simplicidade e objetividade na busca de seus objetivos. Isso exige que a sua ação esteja associada às idéias de eficiência e eficácia, visando a resultados com o menor custo e o maior benefício, isto é, com eficiência no uso dos recursos e eficácia na obtenção de resultados, assim como às de efetividade do poder público na gestão de sistemas nos quais o “padrão de qualidade” é responsabilidade do poder público, e de relevância dos produtos e resultados transferidos a título de prestação de serviços de interesse público.

9.2 No caso da avaliação no ensino superior, essas premissas são igualmente verdadeiras e, mais do que isso, absolutamente necessárias. O universo de instituições e programas é tão vasto, a liberdade de aprender e de ensinar tão ampla, as idéias de pluralismo pedagógico tão arraigadas e necessárias, que qualquer tentativa de abordagem abrangente, com elevado grau de detalhe, se verá imediatamente comprometida com os elevados custos, perda de significância do conhecimento apurado e aumento exponencial da incerteza quanto aos resultados obtidos.

9.3 Isso não significa, em absoluto, que a ação do poder público não possa alcançar patamares cada vez mais próximos dos procedimentos que implicam em gestão dos recursos e processos, de um lado, e, de outro, qualidade

dos projetos pedagógicos e dos métodos e técnicas de ensino e aprendizagem utilizadas por uma ou outra instituição de ensino. Mas isso é caso extremo e que só excepcionalmente deve ser intentado. Mais ainda: não cabe ao poder público conduzir tais abordagens, senão abrir caminho para que agências especializadas, públicas ou privadas, atuem nesse sentido.

9.4 No mais, o cotidiano da avaliação pelo poder público deve se ater às grandes dimensões, tendências e atributos de qualidade daquilo que é função do sistema e das instituições de ensino superior: a) capacidade de atender a demandas sociais e econômicas, agora e no futuro; b) a qualidade dos resultados do trabalho acadêmico desenvolvido nas instituições de ensino e que são transferidos para a sociedade na forma de bens e serviços (cidadãos intelectualmente aptos e profissionais formados nos mais distintos campos de atividades; conhecimentos científicos e suas aplicações tecnológicas e culturais; assistência e consultoria em favor do desenvolvimento local e regional do homem, de grupos sociais específicos, das empresas de produção de bens e serviços e dos governos); c) a relevância do trabalho acadêmico em termos de acumulação de benefícios incorporados ao desenvolvimento do país e à melhoria da qualidade de vida da sua população.

9.5 Esses três grandes grupos de interesse para a avaliação podem ser atendidos por um pequeno número de indicadores relacionados com a gestão e a qualidade do trabalho acadêmico. A título de exemplo relacionamos alguns deles, convenidos de que a seleção de um número bastante restrito, mas com alto poder de explicação, será mais do que suficiente para dar-se largada e iniciar a construção de um sólido sistema de avaliação pelo poder público: a) relações de acesso ao e de saída do ensino superior e dos seus programas de ensino, bem como outros que expressem níveis de satisfação diante de necessidades, interesses e objetivos das famílias e dos empregadores com relação à formação profissional de nível superior (relação candidato/vaga, aluno/professor, concluinte/ingressante e as suas variações de maior interesse para a compreensão do funcionamento da instituição, índices de empregabilidade e taxas de agregação de renda dos egressos etc); b) dispêndios no ensino público e privado, de tal forma que o contribuinte possa ser informado quanto à aplicação dos impostos que ele paga ou das contribuições que faz ao empreendedor privado, e outros indicadores que expliquem as condições de funcionamento de instituições públicas e privadas (custos do ensino por aluno, relação professor/aluno e todas as suas variações quantitativas e qualitativas, facilidades asseguradas para as atividades de aprendizagem e

de iniciação à pesquisa dos estudantes e de pesquisa e extensão dos professores, programas de qualificação docente e de auto-avaliação interna, níveis de aprendizagem e de proficiência profissional ao término dos cursos etc); c) atividades de suporte à melhoria da qualidade do ensino e ao desenvolvimento científico e tecnológico, e outros indicadores que expliquem as dimensões quantitativas e qualitativas das atividades acadêmicas (intercâmbio de alunos e professores, programas de ensino pós-graduado, organização e funcionamento das atividades de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico); d) atividades de extensão e de interação com a sociedade, a empresa e o governo (dimensões quantitativas e qualitativas e organização e funcionamento dos programas de extensão e outros indicadores que expressem o volume e o significado das atividades educacionais, científicas e culturais estabelecidas entre a instituição de ensino e a comunidade local e regional).

9.6 O conjunto de indicadores escolhido deve ser capaz de responder às seguintes perguntas: a) O sistema, como um todo, e seus diferentes subsistemas, estão aptos a atender às demandas que lhe são feitas, agora e no futuro próximo?; b) O sistema e as instituições de ensino operam dentro de condições adequadas, compatíveis com sistemas similares?; c) Os resultados do trabalho acadêmico que são transferidos para a sociedade são qualitativamente compatíveis com o que o País necessita e tem condições de manter?

9.7 As respostas a essas perguntas são as que interessam: a) aos formuladores de políticas públicas e de planos e programas governamentais de desenvolvimento; b) aos contribuintes em geral e às famílias que custeiam estudos de seus filhos na escola privada, bem como aos empregadores, às entidades de representação discente e docente, aos sindicatos e associações de classe, aos formadores de opinião pública, aos educadores e demais interessados na questão educacional.

9.8 Não se deve olvidar jamais que a grande massa de consumidores de informações e conhecimento sobre o ensino superior não quer saber qual a titulação e quantas horas o professor trabalha na instituição, mas se o estudante tem condições adequadas para estudar e se, uma vez formado, tem chances reais de conseguir um emprego ou trabalho, de aumentar sua renda, de progredir na sua carreira, de contribuir para o desenvolvimento familiar, local e regional, e assim por diante.

Comentários à Lei do Sinaes

Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

(DOU de 15.4.2004)

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Comentários Preliminares

1 Com base nos estudos realizados por uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, instalada pelo MEC em 29.4.2003, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 147, de 15.12.2003, que foi transformada pelo Congresso Nacional no Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 3.3.2004, que a modificava substancialmente, para, finalmente, resultar na lei ora comentada.

2 Trata-se de lei muito genérica para os fins a que se destina e que por isso não oferece um mínimo de segurança jurídica às instituições de ensino superior, que terão de permanecer navegando de acordo com os regulamentos mutantes editados pela autoridade educacional, segundo a vontade dos administradores que se sucedem no âmbito do Ministério da Educação.

3 Na regulamentação dessa como de toda lei, é preciso que estejam sempre presentes as seguintes advertências de Celso Antônio Bandeira de Mello⁷⁸:

⁷⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 15ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2003, p. 336/337.

Deveras, opostamente às leis, os regulamentos são elaborados em gabinetes fechados, sem publicidade alguma, libertos de qualquer fiscalização ou controle da sociedade ou mesmo dos segmentos sociais interessados na matéria. Sua produção se faz apenas em função da vontade, isto é, da diretriz estabelecida por uma pessoa, o Chefe do Poder Executivo, sendo composto por um ou poucos auxiliares diretos seus ou de seus imediatos. Não necessita passar, portanto, nem pelo embate de tendências políticas e ideológicas diferentes, nem pelo crivo técnico de uma pluralidade de pessoas instrumentadas por formação ou preparo profissional variado ou comprometido com orientações técnicas ou científicas discrepantes. Sobremais, irrompe da noite para o dia, e assim também pode ser alterado ou suprimido.

São visíveis, pois, a natural inadequação e os imensos riscos que adviriam para os objetivos essenciais do Estado de Direito – sobreposse, repita-se, em um país ainda pouco afeito a costumes políticos mais evoluídos – de um poder regulamentar que pudesse definir, por força própria, direitos ou obrigações de fazer ou não fazer imponíveis aos administrados.

.....
Tudo quanto se disse a respeito do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo. É que, na pirâmide jurídica, alojam-se em nível inferior ao próprio regulamento. Enquanto este é ato do Chefe do Poder Executivo, os demais assistem a autoridades de escalão mais baixo e, de conseguinte, investidas de poderes menores.

.....
Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, à propriedade e atividades dos indivíduos que não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias e resoluções. Se o Chefe do Poder Executivo não pode assenhorar-se de funções legislativas nem recebê-las para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta.

5 Registre-se, por oportuno, que sem ter se demorado, como de seu dever, sobre a devida regulamentação da lei em todos os seus aspectos, o Ministério da Educação passou a executá-la, colocando o carro diante dos bois. Assim,

em 2005, o Inep realizou inúmeras avaliações institucionais, sem base em qualquer regulamento, e anunciou, para o ano de 2006, um amplo programa de avaliação.

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.

§ 1º O Sinaes tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

§ 2º O Sinaes será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.

Comentários

1 O processo a que se refere a lei envolve a avaliação do desempenho das instituições de educação superior, da qualidade de ensino dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus alunos. São processos de abrangência e finalidades distintas, que serão examinados à vista dos resultados do processo de auto-avaliação conduzido pela própria instituição de ensino. São quatro, portanto, os seus componentes.

2 Muito embora a lei empregue a expressão “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”, ela está voltada para o sistema federal de ensino. Daí as referências feitas no “caput” a dispositivos da LDB, o que é reforçado pelo enunciado do § 2º.

3 A organização de um sistema nacional depende de acordo com os Estados, conforme decorre da Constituição Federal (art. 211). A adesão é do ente

federado e não das respectivas instituições de ensino. Assim, como vivemos em uma federação educacional, o que deve ser buscado, sem perda da autonomia de cada um dos entes federados (sistemas de ensino), são ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior, conforme explicita o art. 6º, IV.

4 Não por outra razão, em novembro de 2004, o Ministério da Educação, por intermédio da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior — Conaes firmou protocolo de intenções com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação – FNCE, que é uma entidade sem personalidade jurídica, na tentativa de viabilizar a celebração de “acordos de cooperação técnica” com os Conselhos Estaduais de Educação, visando à “nacionalização” do Sinaes. Todavia, essa “nacionalização” será difícil de ser concretizada, porque os Conselhos não podem obrigar os alunos das instituições estaduais e municipais a se submeterem ao ENADE. Somente lei de cada um dos entes federados pode estabelecer essa imposição.

5 Cabe observar que o extenso enunciado do § 1º consta da lei, ao que parece, para fins acústicos. A bem da verdade e da clareza de propósitos, ainda não foi desenhado um processo de avaliação capaz de realizar o que se propõe nesse parágrafo por uma razão muito simples: a finalidade da avaliação é gerar conhecimento útil para o processo de gestão: vale dizer, para fins de planejamento e tomada de decisões; ao que se sabe, até agora, o processo de avaliação produz informação e conhecimento, mas não melhora nada, não altera nada, não promove nada de per si. Tendo em vista o que deveria ser a explicitação de sua verdadeira finalidade, o que nele está dito é explicitado pelo artigo seguinte.

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

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

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

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

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

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.

Comentários

1 O dispositivo sinaliza para a adoção de procedimentos governamentais não caracterizados pela simplicidade, objetividade, baixo custo e elevada eficácia que devem ter todos os processos de controle do poder público federal sobre atividades de interesse social, especialmente aquelas desenvolvidas por entidades que não são por ele diretamente gerenciadas, como é o caso das mantidas e operadas pela iniciativa privada ou das vinculadas aos sistemas estaduais de educação. Contrariamente, adota-se estratégia que implica o desencadeamento de procedimentos complexos e dispendiosos, com envolvimento de inúmeros atores, cada um deles podendo ter visões diferentes dos aspectos descritos no inciso I. A esse respeito, entendemos que ainda está por ser feito na esfera do Poder Executivo federal um grande esforço para que o novo processo de avaliação possa parecer convincente, sem que isso signifique centralização, pois obriga o Ministério da Educação a manter um processo de amplitude e profundidade intentadas em outros países, sem sucesso, e nos quais observa-se hoje nítido retrocesso em direção a formas mais simples de atuação do poder público⁷⁹.

2 A combinação do que dispõem os incisos I e III torna ainda mais difícil a tarefa imposta ao Poder Executivo federal, tantas são as variáveis que com-

⁷⁹ Veja-se, a esse respeito, SPAGNOLO, Fernando. *A Busca do Santo Graal: a Incansável Procura do Modelo Ideal de Avaliação da Educação Superior na Inglaterra. Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios*. Daniel de Aquino Ximenes (organizador); Editora FUNADESP, Brasília, 2005.

portam idéias e ações relacionadas com o compromisso social e o respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos – compromissos e relações de identidade e diversidade que guardam correspondência com o ambiente de cada instituição e curso que são de uma disparidade incomensurável em face das múltiplas dimensões e enormes diferenças que caracterizam a realidade brasileira.

3 O ponto mais relevante do artigo está no inciso II, que prestigia o processo de avaliação como mandamento constitucional: dever do Estado observado o devido respeito ao cidadão e à sociedade. Há que haver o máximo de transparência.

4 No parágrafo único, a referência a “credenciamento e credenciamento” só atinge a instituição privada, pois instituições públicas são “credenciadas” por lei e só por lei podem ser “descredenciadas”, não estando sujeitas a “recredenciamento”. Já a expressão “autorização”, só atinge as instituições não-universitárias.⁸⁰

5 Ainda sobre esse parágrafo único, é importante observar que os “resultados da avaliação” podem variar de um a cinco níveis (arts. 3º, 4º e 5º), o que é problemático, motivo pelo qual a regulamentação haverá que ser clara, precisa e convincente, para cada caso. Anote-se que a avaliação a que se refere o artigo aplica-se a momentos distintos, o que exigirá procedimentos também distintos. Com efeito, quando se trata de avaliação para fins de credenciamento de IES e autorização de cursos, não se há que falar em avaliação de qualidade, mas na constatação, pela autoridade educacional, da presença de elementos suficientes para o seu funcionamento com presunção de qualidade.

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

⁸⁰ Nossas observações sobre o significado dessas expressões constam do Capítulo 3 da Parte I.

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII - infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

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

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação 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.

Comentários

1 O artigo, desdobrado em dez incisos, arrola as “dimensões” a serem consideradas no processo de avaliação de instituições de educação superior no sistema federal de ensino, sem distinguir a instituição pública da privada. Sua regulamentação precisará fazer a distinção, para que não permaneça sendo ignorada a nossa realidade na prestação do serviço de ensino superior, em grande parte proporcionada por instituições não-universitárias. É também preciso levar em consideração as diferenças entre a universidade pública e a privada, pois a avaliação deve “respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas”.

2 De outra parte, a amplitude dos enunciados permite a advertência de que sua regulamentação não pode conduzir a um modelo único de instituições, que seria irrealista, todas elas cumprindo funções ao gosto das elites políticas e acadêmicas das diferentes unidades federadas e suas regições típicas, perseguindo objetivos comuns e gerais. Isso pode confundir os agentes públicos responsáveis pela administração do Sinaes, que, como já advertimos, é uma idéia que precisa estar sempre atrelada ao conceito de “federação educacional brasileira” e ao veiculado nos artigos 206 e 209 da Constituição Federal, no que se refere às instituições de ensino e à iniciativa privada.

3 É ainda de se perguntar a que levará a avaliação das condições descritas nos incisos I a X, quando aplicada a instituições públicas e privadas, as primeiras regidas pelas leis de criação e por seus estatutos e regimentos (os das universidades aprovados pelo seu órgão máximo) e as demais submetidas a regimes de gestão próprios da iniciativa privada, desde que respeitantes da legislação de ensino.

4 O Plano de Desenvolvimento Institucional — PDI, posto em primeiro lugar no rol das “dimensões institucionais” compreendidas pelo processo de avaliação, tem pelo menos três méritos que merecem ser destacados:

a) passa a ser o tópico principal do relacionamento da iniciativa privada com o Estado e do governo da União com as IES's federais, o que demanda a concepção de sistemas de controle distintos, já que distintas as duas órbitas de instituições e relações.

b) obriga as instituições de ensino a dispensar atenção às atividades de planejamento e de auto-avaliação continuada;

c) abre, para as instituições não-universitárias, instrumento de apropriação progressiva de prerrogativas de autonomia – na medida em que, aprovado o PDI, metas de expansão e de melhoria da qualidade do ensino ficam automaticamente aprovadas.

5 Todavia, o apelidado “Decreto-Ponte” (Decreto nº 5.773, de 2006), fazendo má regulamentação da lei, no art. 16 deixou de explicitar o que deve conter um PDI para, excedendo-se, nele incluir detalhamentos que com ele não se conformam.

6 O inciso X revogou a disposição do art 7º, III, da LDB, o qual, contrariando a Constituição, exigia a demonstração de “capacidade de autofinanciamento” por quem quisesse atuar no campo do ensino superior. Agora o que é preciso demonstrar é a “sustentabilidade financeira” do empreendimento educacional, matéria objeto do PDI a ser acompanhado pelo poder público.

7 No §1º, a lei manda “contemplar” a IES que mantenha cursos de mestrado e doutorado com pontuação específica, conforme as avaliações da Capes, omitindo que outras instituições que não precisam ser avaliadas pela prestigiosa agência de fomento (caso das estaduais e das municipais, todas subordinadas aos sistemas estaduais de ensino) ou pelas privadas que não atuem nesse campo da educação superior, também possam receber “pontos” ou que em sua avaliação esses “pontos” devam ser desprezados. Mas na medida em que determina “pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação”, a lei autoriza afirmar que a pós-graduação não é obrigatória nas

universidades. Isso irá exigir o emprego de diferentes métodos de avaliação de qualidade para que não se abra espaço a discriminações.

8 No § 3º, a lei ordena que o processo de avaliação deve permitir a aplicação de conceitos ordenados de 1 a 5 aos diferentes tipos de instituição. Disso se deduz que a regulamentação deve considerar o conceito 1 como o ponto de partida da escala de valores para que instituições possam funcionar e que os demais representam estágios de melhor qualidade. A lei não dá margem à Administração para dizer que 1 ou 2 são ruins, para fins de aplicação de sanções, mas sim que 1 se refere a um *quantum* de qualidade inicial. A lei não veio para a legitimar o arbítrio, não veio para dar ao administrador de plantão a possibilidade de fazer o corte de qualidade a seu bel prazer, o que seria abusivo.

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.

Comentários

1 A avaliação de cursos abrangida pelo Sinaes restringe-se aos de “graduação”. É falha da lei, pois há instituições que poderiam se notabilizar pela oferta de cursos sequenciais ou de extensão. Todavia, assim disposta deixa a lei claro que o funcionamento de cursos sequenciais e de extensão independe de autorização prévia pela autoridade educacional. Isso veio a ser confirmado pela Lei nº 10.870, de 19.5.2003,⁸¹ que criou a taxa de avaliação *in loco* de cursos de graduação.

⁸¹ Nossos comentários a essa lei constam do capítulo seguinte.

2 O *caput* do artigo refere-se ao exame do “perfil” do corpo docente. Definir “perfil” de professor é assunto complicado. O que há de ser avaliado é a “qualificação” do corpo docente para o magistério, para a pesquisa e a extensão, conforme o caso, isto é, conforme o curso e a localização da IES, sempre mediante a aplicação de critérios objetivos. Se forem mantidos os atuais critérios que prestigiam a “titulação” pouco de novo irá o Sinaes acrescentar ao que já conhecemos. É preciso que tenhamos números crescentes de mestres e doutores? Sem dúvida alguma, partindo da idéia de que o professor estudou mais, assimilando mais conhecimentos, e que a pós-graduação o preparou para o exercício da docência. Mas não será pelo título formal que se poderá chegar à conclusão de que todos os mestres e doutores são bons professores, bons pesquisadores e bons extensionistas.⁸²

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

§ 1º O Enade aferirá 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 exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

§ 2º O Enade será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3º A periodicidade máxima de aplicação do Enade aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4º A aplicação do ENADE será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5º O Enade é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua

⁸² Abordamos o assunto com mais pormenores na Parte I, Capítulo 7.

situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep de todos os alunos habilitados à participação no Enade.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no Enade, nos prazos estipulados pelo Inep, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no Enade será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo Inep.

§ 10 Aos estudantes de melhor desempenho no Enade o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

§ 11 A introdução do Enade, como um dos procedimentos de avaliação do Sinaes, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

Comentários

1 O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, amostral e periódico, substituiu o Exame Nacional de Cursos - ENC, o “Provão”,⁸³ anual e

⁸³ Manifestamos posição contrária à extinção do “Provão” no Capítulo 2 desta Parte II.

de caráter nacional, que produziu resultados positivos, embora sua aplicação estivesse a exigir aperfeiçoamentos que não foram adotados pelo MEC/Inep no devido tempo. Com a eliminação do “Provão”, foram jogados fora oito anos de acumulação de resultados, oito anos de experiência, oito anos de montagem de uma logística complexa e eficiente, em nome de um projeto de avaliação que não foi ainda definido claramente para a sociedade, dirigentes, professores e alunos das mais diferentes categorias de instituições de ensino superior. Trocou-se o certo (que poderia ser melhorado) pelo duvidoso (que pode não dar certo).

2 Com a extinção do “Provão”, os alunos que por qualquer motivo não o prestaram passaram a ter o direito de requerer o registro de seus diplomas de graduação, porque revogada a sanção prevista do art. 3º, § 3º, da Lei nº 9.131, de 1995. De outra parte, perderam eficácia todos os decretos presidenciais, todas as portarias ministeriais e todas as resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação que atrelavam ao “Provão” – e o equívoco era gritante – o controle do ensino superior no âmbito do sistema federal de ensino.

3 São quatro, pelo menos, as fragilidades da avaliação de desempenho dos alunos de cursos de graduação por amostragem e por período, conforme previsto no § 2º:

- a) a primeira é a de que nem sempre o aluno que fizer o exame no final do primeiro ano do curso estará em condições de prestá-lo no último, mesmo conhecido o argumento de que, estatisticamente, isso é irrelevante;
- b) a segunda é a de que exames periódicos não permitem acompanhamento continuado, e o caráter amostral pode muito bem deslocá-lo para a avaliação muitos e muitos anos depois;
- c) a terceira é a de que o sorteio é uma forma lotérica que a nada leva, pelo menos de um ponto de vista pedagógico, que é um dos valores maiores que informa o processo de avaliação;
- d) a quarta é a de que não se aplica aos sistemas estaduais de ensino, vale dizer, às instituições de ensino superior (estaduais e municipais) por eles controladas, o que, conforme já ressaltamos no item 4 dos comentários ao

art. 1º, dificulta sobremaneira a realização do sonho de um “sistema nacional de avaliação”. Logo, o ingrediente avaliação do “produto final” gerado por uma instituição de ensino superior deixou de ser ingrediente nacional.⁸⁴

4 Na medida em que o exame pode ser “amostral” e “periódico”, fica sem sentido a dicção do § 5º de que o ENADE “é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação”, pois submete o aluno, cidadão brasileiro, ao jogo eletrônico do Inep. Acresce que o “sorteado” pode comparecer e entregar a prova “em branco”, o que já vinha acontecendo nos tempos do “Provão”, que sempre defendemos, feitos os devidos ajustes.

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁴ Observe-se que instituições estaduais do Porte da USP e da Unicamp têm se recusado a participar do ENADE.

VII - realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Comentários

A Conaes é órgão de assessoramento do ministro de Estado da Educação. De acordo com a lei, não é órgão colegiado dotado de poderes normativos. Todos os seus atos precisam ser legitimados pelo ministro de Estado. O Decreto nº 5.773, de 2006, no art. 8º, veio a dizer o que o Presidente da República, detentor do chamado “poder regulamentar”, entende serem as atribuições da Conaes.

Art. 7º A Conaes terá a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do Inep;

II - 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes;

III - 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV - 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V - 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;

VI - 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII - 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

§ 1º Os membros referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III do caput deste artigo, pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O membro referido no inciso IV do caput deste artigo será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução.

§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII do caput deste artigo serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, admitida 1 (uma) recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta Lei.

§ 4º A Conaes será presidida por 1 (um) dos membros referidos no inciso VII do caput deste artigo, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.

§ 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da Conaes em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

§ 6º Os membros da Conaes exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Comentários

1 Ainda que a Conaes seja órgão de consulta do ministro de Estado, em sua composição foi abandonada a idéia de representação “paritária” dos segmentos interessados em suas recomendações.

2 Se por um lado a lei não garante assento à iniciativa privada no processo de avaliação, exatamente o segmento mais expressivo na oferta da educação superior no país, por outro lado também despreza a necessária representação dos sistemas estaduais de ensino, componentes indispensáveis da federação educacional brasileira. Isso reforça o entendimento de que o Sinaes é um “sistema” federal e não nacional, dificultando o estabelecimento do regime de cooperação entre a União e os Estados, conforme previsto no art. 1º, § 2º, e no art. 6º, IV.

Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do Inep.

Comentários

1 A lei delega ao Inep as ações de avaliação inerentes ao Sinaes. Trata-se de ação executiva e não-normativa ou de controle, segundo o que lhe for determinado pelo MEC. A atuação da Capes foi minimizada: conta com um representante na Conaes e suas avaliações positivas de cursos de mestrado e doutorado somente gerarão “pontos” para as instituições que os mantenham, devendo ser desconsiderados os resultados negativos.

2 O Inep centraliza toda a operação do Sinaes, ficando abandonada a idéia de compartilhamento do processo com entidades especializadas, cujo trabalho já tenha alcançado níveis suficientes de credibilidade pública. Essa diretriz teria permitido que o Inep pudesse agir no campo da identificação de eventuais deficiências, como reza o art. 46 da LDB, deixando a cargo de entidades cada vez mais especializadas a identificação de suas causas e o apontamento de soluções.

Art. 9º O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

Comentários

1 A divulgação ficará restrita às IES do sistema federal de ensino e às dos sistemas estaduais que celebrarem acordos com a União, quando isso estiver previsto no acordo.

2 O artigo não autoriza a divulgação dos resultados do Enade, que apenas deverão ser considerados na avaliação de cada um dos cursos e das instituições. Todavia, ou para manter-se na mídia ou talvez na tentativa de mostrar que o Enade não é pior do que o “Provão”, o Inep divulgou os resultados do primeiro exame, realizado em 2004, colhendo resultados desastrosos: por um lado, críticas acerbas por estar descumprindo a lei; por outro lado, abriu caminho para que as instituições de ensino tomassem os resultados divulgados como padrão de qualidade institucional, exatamente o contrário do prometido por seus idealizadores.

3 Vale lembrar aqui a crítica do insuspeito e sempre atento Schwartzman⁸⁵ sobre a primeira aplicação do Enade:

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. Avaliações em grande escala são procedimentos difíceis e complexos, e é normal que ainda exista muita coisa a ser feita para aperfeiçoar o ENADE. Os resultados teriam sido melhores se os ensinamentos adquiridos nas diversas rodadas do Provão tivessem sido aproveitados, e se o Ministério tivesse buscado pessoas com conhecimento técnico e estatístico apropriados, na área de avaliação, para preparar e validar as provas.

O Ministério da Educação tem reiterado que os resultados do ENADE não têm muita importância neles mesmos, e precisariam ser vistos em conjunto com outras avaliações sobre as condições do curso, que estão prometidas para o futuro. Em parte, esta afirmação está relacionada com a idéia de que não se deve avaliar um curso somente pelos seus resultados, mas também pelo processo que levou a este resultado.

Isto depende, no entanto, do que se pretende com a avaliação. Fazendo uma metáfora com a medicina, é possível dizer que, para o paciente, o que interessa é se o hospital é bom e trata bem os doentes, e não se as instalações são ruins, ou se a verba é pouca, ou se os médicos não puderam ser bem formados. É claro que, para o médico que trabalha no hospital, é importante poder entender porque o tratamento não foi tão bom quanto poderia ser, e as autoridades de saúde devem ter o mesmo interesse, para melhorar a infra-estrutura e os processos que produzem os resultados. O Provão era um exame de resultados, para informar o público, enquanto que o ENADE é uma mistura, e a sua combinação com informações sobre processos e recursos, quando houver, vai obscurecer ainda mais a informação que o público e a sociedade necessitam, inclusive para poder apoiar as demandas por mais recursos e mais apoio pelos quais as instituições de ensino clamam.

No campo minado que é o debate sobre a educação no Brasil, muitas pessoas se opõem, por princípio, a medidas quantitativas em geral, e ao

⁸⁵ SCHWARTZMAN, Simon. O enigma do Enade, Versão 21-mai-05. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/enade.pdf>. Acesso em 30.12.2005

ordenamento de cursos em hierarquias de qualidade e desempenho em particular. Não foi fácil para o governo federal vencer estas resistências e dar continuidade à idéia de um Exame de Cursos, herdada do governo anterior, com a promessa de importantes aperfeiçoamentos. O risco é que as dificuldades de interpretação dos resultados do ENADE, ao invés de servir para aperfeiçoá-lo, acabem dando argumentos aos que nunca quiseram que ele existisse.

4 Tamanhas são as deficiências da lei e tão complexo o sistema de avaliação que busca regrear, que de sua recente e precária aplicação já se deve esperar a tomada de providências que conduzam ao seu aperfeiçoamento.

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:

I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;

III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

§ 1º O protocolo a que se refere o *caput* deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados.

§ 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.

Comentários

1 O artigo disciplina a condução do processo de avaliação externa e fixa as sanções aplicáveis às IES's vinculadas ao sistema federal de ensino, regulando, para a União, o disposto no art. 46 da LDB, com o abandono da figura da "intervenção", prevista no seu § 1º, e introduzindo um novo tipo de sanção, também nele não previsto, seja o da suspensão temporária para o curso de graduação considerado insatisfatório:

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.

2 O "protocolo de compromisso" previsto no *caput* pode dizer respeito a setores da IES ou a um ou a mais de seus cursos. O Plano de Desenvolvimento Institucional, conforme já ressaltado no comentário ao art. 3º, passa a ser o elemento mais importante do processo de avaliação, no tocante à IES e ao

seu acompanhamento pelo MEC. Quanto aos cursos de graduação, deve ser considerado seu projeto pedagógico.

3 Em se tratando de IES federal, o termo de compromisso deve discriminar os “recursos adicionais” previstos na LDB:

Art. 46.....

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

4 Quaisquer das penalidades previstas no art. 10, § 2º, conforme dispõe o art. 10, § 3º só poderão ser aplicadas pela autoridade competente do MEC após a manifestação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, em processo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa. Trata-se, assim, de ato complexo. Há que ser obedecida a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública direta e indireta federal.

5 No caso de universidade federal, em face de sua autonomia prestigiada pela Constituição, a penalidade prevista no art. 10, § 2º, III, só pode ser aplicada depois da manifestação de seu colegiado superior.

6 Vale ressaltar mais uma vez que grande inovação da lei está em estabelecer de forma expressa, no § 2º, I, deste art. 10, que a primeira providência a ser adotada em favor da qualidade do ensino é a da suspensão do ingresso de alunos nos cursos de graduação com qualidade considerada insatisfatória no processo de avaliação. Essa sanção pune a IES, tanto a pública quanto a privada, e não prejudica os alunos que se matricularam em seus cursos, sejam eles criados por universidade ou outra instituição com autonomia para tanto, sejam os autorizados por ato governamental. Em outras palavras: o ingresso de alunos é suspenso, mas o curso continua em regime de observação continuada. Neste ponto, a lei contém um resquício de respeito ao aluno de boa-fé.⁸⁶

⁸⁶ A questão do devido respeito ao aluno tratamos no Capítulo 4 da Parte I.

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo Inep, obedecidas as seguintes diretrizes:

I - constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

Comentários

1 O enunciado do “caput” contraria o princípio da autonomia de qualquer IES, pública ou privada, na medida em que obriga a criação de mais um órgão colegiado “com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo Inep”. Avaliação interna é procedimento que cabe a cada uma das instituições consideradas em si mesmo. A imposição de CPA feita pela lei é abusiva, especialmente quando as elege como “arapongas” do Inep, sabido que a Agência Brasileira de Inteligência — Abin, para livrar-se do termo usado com caráter pejorativo acaba de anunciar como ave-símbolo o “Gavião carcará”⁸⁷

2 No caso no inciso I, a lei não dá margem à regulamentação pelo MEC ou pelo Inep, e no inciso II confirma a intervenção governamental indevida,

⁸⁷ O Gavião Carcará é a ave brasileira conhecida por seu destemor, agudeza de visão, longo raio de ação e controle do território onde habita. É altiva e forte, assim como a Abin. Por isso, foi escolhida para simbolizar a Agência Brasileira de Inteligência, órgão do Estado brasileiro que tem como características a ampla capacidade de visão, o domínio completo de suas áreas de competência, a lealdade aos princípios constitucionais e a intransigência na defesa da Lei, do Estado Democrático de Direito e dos altos interesses da Nação brasileira. Disponível em: http://www.Abin.gov.br/Abin/simbolos/gaviao_carcara

quando fala em “atuação autônoma”. Neste caso, a lei cria uma espécie de “órgão araponga” de uma autarquia federal.

3 De qualquer sorte, cada IES terá sua própria CPA, formada de acordo com as peculiaridades de sua estrutura organizacional, sua missão, sua proposta pedagógica, o meio em que inserida e o sistema de ensino a que vinculada, se sobre isso for firmado termo de cooperação entre a União e os Estados.

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao Sinaes responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.

Comentários

A disposição é inócua. Prestação de informação falsa ou omissão de dados previstos em lei podem gerar a aplicação da sanção prevista na lei competente.

Art. 13. A Conaes será instalada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Quando da constituição da Conaes, 2 (dois) dos membros referidos no inciso VII do caput do art. 7º desta Lei serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos.

Comentários

A Conaes foi instalada em 16 de junho de 2004, com a solenidade de posse de seus primeiros membros. Durante o ano de 2005 sua composição sofreu modificações, também agora em 2006.

Art. 14. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do Sinaes.

Comentários

1 A regulamentação de qualquer lei, na esfera do Poder Executivo, é privativa do Presidente da República. O que a lei atribui ao ministro da Educação é a “regulamentação dos procedimentos de avaliação”.

2 Com base na disposição legal, o Ministro da Educação editou a Portaria MEC nº 2.051, de 9.7.2004, delegando a atribuição que a lei lhe cometera à Conaes.

3 O Decreto nº 5.773, de 9.5.2006, conforme já alertamos no comentário ao art. 6º estabeleceu, no art. 8º, o elenco das atribuições da Conaes, estas determinadas pelo Presidente da República.

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

Art. 16. Revogam-se a alínea “a” do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts. 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

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

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro

Comentários

1 Todos os dispositivos revogados expressamente têm a ver com Lei nº 9.131, de 1995, a qual, em parte, deu nova redação à Lei nº 4.024, de 1961. Assim: a) a revogação alínea “a” do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995, significa que foi suprimida uma atribuição que o Conselho Nacional de Educação jamais exerceu, qual seja a de “analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior”, o que requeria a divulgação de relatórios gerais sobre o ensino superior no Brasil. Anote-se, porém, que em contrapartida ganhou o CNE/CES competência para opinar previamente sobre casos concretos em que se manifestem deficiências que devam merecer sanções recomendadas no bojo do processo de avaliação (art. 10, § 3º), passando a funcionar como órgão recursal, ainda que suas decisões precisem ser homologadas pelo ministro de Estado. b) a revogação dos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 1995, com a substituição do ENC, o “Provão”, pelo Enade e com o novo esquema de avaliação introduzido pela lei ora comentada.

Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2003.

(DOU de 20.5.2004)

Institui a Taxa de Avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Comentários Preliminares

1 Esta lei veio para pôr fim a práticas abusivas que vinham sendo cultivadas pelo MEC/Inep, órgãos governamentais cujos titulares, contrariando o princípio constitucional da legalidade tributária, criaram “exações obrigatórias” (tributo) mediante a expedição de portarias, com o fim de obter recursos para financiar o dever que tem a União de promover avaliações relativas à qualidade do ensino superior no “Sistema Federal de Ensino”, que compreende, segundo o marco regulatório previsto em lei, as instituições mantidas pelo Tesouro Nacional ou pela iniciativa privada (instituições filantrópicas, comunitárias, confessionais ou particulares).

2 Com a publicação da lei, ficaram banidas do mundo jurídico a Portaria MEC nº 946, de 15 de agosto de 1997,⁸⁸ e a Portaria Inep nº 104, de 17 de outubro de 2003, que impunham o pagamento de importância em dinheiro para a realização de inspeções *in loco* de instituições ou de cursos superiores.

⁸⁸ Essa portaria do MEC foi considerada inconstitucional pela Justiça Federal, fato que não abria espaço para a edição da portaria do Inep.

3 A taxa tem por finalidade financiar parte das atividades burocráticas inerentes ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — Sinaes, criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.⁸⁹

4 A lei, na medida em que institui um tributo, vale como advertência sobre os limites que o Congresso Nacional, com o correr do tempo (Constituição de 1988; LDB, Lei nº 9.394, de 1996; e Lei reguladora do Sinaes), vem impondo aos arroubos “regulatórios” do Poder Executivo, seja por meio de decretos, seja por meio de portarias do MEC ou de órgãos e entidades supervisionados pelo ministro de Estado.

Art. 1º Fica instituída a Taxa de Avaliação *in loco*, em favor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, pelas avaliações periódicas que realizar, quando formulada solicitação de credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e solicitação de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação, previstos no inciso IX do art. 9º e art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. A Taxa de Avaliação *in loco* será também devida em caso de reavaliação de que trata o § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Comentários

1 Trata-se de taxa instituída em razão do exercício de poder de polícia pela União, que se manifesta, em parte, pela avaliação *in loco* de instituições de ensino e seus cursos de graduação, conforme previsto nos arts. 206, VII (garantia de padrão de qualidade), e 209, II (avaliação de qualidade pelo poder público), da Constituição Federal.

2 A palavra “solicitação”, constante do enunciado, está mal empregada, pois esta só abrange as situações em que, de acordo com a Constituição, a iniciativa privada, conforme o caso, requer “autorização” para instalar IES e cursos, neste caso quando não gozar de prerrogativas de “autonomia” para criá-los

⁸⁹ Nossos comentários à lei do Sinaes constam do Capítulo anterior.

sem prévia manifestação da autoridade educacional. Concedida a autorização, o Estado assume o dever de promover avaliações de qualidade em caráter continuado, não se podendo mais falar em “solicitação” da IES e muito menos em necessária e indispensável “avaliação *in loco*”. De outra parte, as expressões “credenciamento e credenciamento”, embora previstas na LDB, não são aplicáveis às instituições federais, que estas são criadas, transformadas ou extintas sempre por lei.

3 São contribuintes da taxa as instituições de ensino superior vinculadas ao sistema federal de ensino. As instituições estaduais e municipais, porque vinculadas aos sistemas estaduais, permanecem obedecendo ao regime tributário dos respectivos Estados, ainda que surjam convênios, acordos e atos assemelhados para sua integração ao Sinaes.

4 A taxa somente é devida na avaliação de instituições vinculadas ao sistema federal de ensino, para fins de autorização de funcionamento (credenciamento e credenciamento de IES) e autorização de funcionamento de cursos de graduação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento). Desse modo, procedimentos governamentais voltados para cursos seqüenciais e de pós-graduação não autorizam a exigência do tributo. O Sinaes, do qual o Inep é a agência avaliadora, só se preocupa com a avaliação dos cursos de graduação e com a da IES vista como um todo.

5 A “reavaliação” prevista no parágrafo único só deve acontecer quando forem identificadas deficiências no processo de avaliação continuada e que devam ser sanadas dentro de determinado prazo fixado pelo MEC, conforme a gravidade da deficiência, assegurado sempre o contraditório e a ampla defesa, mas a taxa só será devida se configurada a necessidade de nova inspeção *in loco*, o que significa dizer que somente deverão ocorrer visitas de avaliadores “ad hoc” em situações gravíssimas, isto é, naqueles casos em que a deficiência é tamanha que a IES contribuinte da taxa se julgue no dever de “solicitá-la, para comprovar que foi sanada”.

6 Observe-se, finalmente, que quando os sistemas estaduais de ensino firmarem acordos de integração com o sistema federal, o financiamento da avaliação deve estar previsto nas leis de cada um deles, porque convênios e atos similares não são instrumentos hábeis para a criação de taxas.

Art. 2º São contribuintes da Taxa de Avaliação *in loco* as instituições de educação superior privadas e públicas, assegurada a estas últimas a necessária previsão orçamentária.

Comentários

1 A dicção de que à IES federal será assegurada previsão de dotação orçamentária para o pagamento da taxa constitui uma ordem a seus dirigentes. Há que estar prevista no orçamento de cada uma delas dotação para custear a avaliação do MEC/Inep, para visitas *in loco*. Essa previsão, contudo, é neutralizada pelo § 5º do art. 3º, que as isenta do recolhimento do tributo. Independente disso, a taxa jamais poderá ser cobrada das instituições federais quando do seu “credenciamento”, pois ele não depende de ato administrativo, mas de lei.

2 Tratando-se de universidade ou instituição que goze de autonomia para criar cursos de graduação sem prévia manifestação governamental, a taxa também não é devida, porque ausente um elemento do seu fato gerador, exatamente a “autorização prévia”.

Art. 3º A Taxa de Avaliação *in loco*, fixada no valor de R\$ 6.960,00 (seis mil, novecentos e sessenta reais), será recolhida ao Inep à oportunidade em que for solicitado credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

§ 1º O valor estabelecido no *caput* deste artigo sofrerá acréscimo de R\$ 3.480,00 (três mil, quatrocentos e oitenta reais) por avaliador acrescido à composição básica da comissão de avaliação, que será de 2 (dois) membros.

§ 2º A composição da comissão de avaliação levará em consideração a complexidade e amplitude do curso ou da instituição, de acordo com os seguintes critérios:

I – cursos com até 2 (duas) habilitações: 2 (dois) avaliadores;

II – cursos com 3 (três) habilitações: 2 (dois) ou 3 (três) avaliadores;

III – cursos com 4 (quatro) habilitações: 3 (três) ou 4 (quatro) avaliadores;

IV – cursos com 5 (cinco) ou mais habilitações: de 3 (três) a 5 (cinco) avaliadores;

V – instituições de educação superior: de 3 (três) a 8 (oito) avaliadores.

§ 3º As receitas obtidas com a Taxa de Avaliação *in loco* serão aplicadas, na forma disposta em regulamento, exclusivamente no custeio das despesas com as comissões de avaliação.

§ 4º É vedado aos membros de comissão de avaliação receber, a qualquer título, benefícios adicionais, pecuniários ou não, providos pela instituição de educação superior ou curso em processo de avaliação.

§ 5º São isentas as instituições de educação superior públicas que atendam ao que dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Comentários

1 Os valores atribuídos à taxa são expressivos e afetam diretamente os encargos educacionais a serem suportados pelos alunos das instituições que praticam o chamado “ensino pago”, vale dizer, as instituições privadas.

2 O valor da taxa é calculado com base em múltiplos de R\$ 3.480,00 por avaliador ad hoc, exigida sempre a presença de dois avaliadores, conforme se deduz do disposto no caput do artigo e no § 1º. Daí os R\$ 6.460,00 fixados no caput.

3 A Lei fixa o mínimo de avaliadores por curso — conforme o número de habilitações — e por IES, deixando a definição do número máximo de avaliadores a critério do MEC, observada a regulamentação do Sinaes.

4 Tratando-se de inspeção a curso de graduação (avaliação de curso de graduação), o valor mínimo da taxa será de R\$ 6.960,00 (dois avaliadores) e o valor máximo de R\$ 17.400,00 (cinco avaliadores).

5 Tratando-se de inspeção na IES (avaliação institucional), vista como um todo, o valor mínimo da taxa será de R\$ 10.440,00 (três avaliadores) e o valor máximo de R\$ 27.840,00.

6 A previsão de que a taxa seja recolhida “à oportunidade em que for solicitada” a ação estatal é equivocada, pois o § 2º arrola valores que só podem ser calculados depois que a IES contribuinte conhecer a decisão governamental quanto ao número de avaliadores. Fosse fixo o valor, nada impediria o comando legal. Podendo ser variável o valor, o recolhimento antecipado nem sempre será possível, o que exige regulamentação clara para que sejam contidos abusos e discriminações. O ato do Inep que definir o número de avaliadores haverá que ser fundamentado, pois ele envolve a definição da base de cálculo da taxa.

7 Nos casos de sindicância ou inquérito determinados pelo MEC, em face de denúncias ou de supostas irregularidades que exijam sua atuação e não decorram do processo regular de avaliação da qualidade do ensino, a taxa não é devida. Esses procedimentos não fazem parte do Sinaes.

8 O § 3º quando estabelece que a receita proveniente da arrecadação da taxa será aplicada “exclusivamente no custeio das despesas com as comissões de avaliação”, cria um problema operacional grave. A lei omite o valor de eventual remuneração a ser paga aos avaliadores que exerçam cargos ou funções públicas, o que não pode ser estabelecido por decreto ou portaria. Todavia, uma coisa é certa: servidores públicos submetidos a regime de trabalho de “tempo integral” ou de “dedicação exclusiva” não poderão ser remunerados pelo Inep, por força do disposto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, tendo em vista a exigência da “compatibilidade de horários”. Ressalta-se que o avaliador “ad hoc” não estará a serviço de sua instituição, mas de uma autarquia federal especializada.

9 O § 4º proíbe o óbvio: nem corrupto, nem corruptor. Eventuais denúncias devem ser dirigidas ao MEC/Inep, à Controladoria-Geral da União, ao Tribunal de Contas da União ou ao Ministério Público Federal.

10 O § 5º cria uma isenção deveras curiosa. Primeiro, porque reduz o universo de contribuintes devedores da taxa, conforme previsto no art. 2º. Segundo, porque isenta do tributo a IES federal que esteja funcionando de acordo as regras da LDB, o que significa dizer que se estiver em situação irregular não pagará o valor previsto na lei a título de tributo, mas a título de penalidade pecuniária. Terceiro, porque dá a entender que a IES privada, nas mesmas

condições, também pode funcionar em desacordo com a LDB. Quarto, porque a Constituição Federal, no art. 150, II, veda à União “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente”, proibindo “qualquer distinção em razão (...) de função por eles exercida”.

11 Ressalta-se que embora a taxa deva ser recolhida ao Inep (vinculação de receita não proibida pela Constituição), dúvidas sobre sua incidência só podem ser solucionadas pelo Ministério da Fazenda, que é o órgão competente para manifestar-se sobre matéria tributária.

Art. 4º O credenciamento ou a renovação de credenciamento das instituições de educação superior e o reconhecimento ou a renovação de reconhecimento de cursos de graduação terão prazo de validade de até 5 (cinco) anos, exceção feita às universidades, para as quais esse prazo será de até 10 (dez) anos.

Parágrafo único. Os prazos de que trata este artigo serão fixados mediante critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação e de acordo com os resultados da avaliação, podendo ser por ele prorrogados.

Comentários

1 O emprego, no *caput*, da expressão “de até” cinco ou dez anos abre caminho para o cometimento de abusos, que sempre resultam em prejuízo para os alunos da escola pública ou privada (diploma vinculado ao reconhecimento do curso) e para o empreendedor ou empresário investidor em ensino (validade da existência da IES ou de seus cursos).

2 Anote-se que a Constituição Federal em vigor só se refere a “autorização” e “avaliação”, nela não estando previstas as expressões “credenciamento” e “recredenciamento”, “reconhecimento” e “renovação de reconhecimento”, que têm sido objeto de nossas críticas.⁹⁰

3 A validade temporal dos atos a que se refere o artigo há que ser explicitada na portaria ministerial que dispuser sobre o Sinaes. Voltamos a advertir que

⁹⁰ Tratamos dessas expressões no Capítulo 3 da Parte I.

os dispositivos da presente lei precisam ser interpretados em consonância com os da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Art. 5º Os valores fixados para a Taxa de Avaliação *in loco* somente poderão ser alterados em decorrência de variação dos custos para a realização das avaliações, em periodicidade não inferior a 1 (um) ano.

Comentários

1 A alteração do valor da taxa de avaliação *in loco* há que decorrer de lei, tendo em vista o princípio da legalidade previsto no art. 150, I, da Constituição Federal. Trata-se de providência indelegável.

2 O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que o valor da taxa é o custo estimado da atividade estatal, fixado por lei. Assim, o significado do “caput” é o seguinte: sempre que quiser modificar o valor da taxa o Poder Executivo deve encaminhar mensagem circunstanciada ao Congresso Nacional, demonstrando a variação dos custos.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de maio de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Antonio Palocci Filho
Tarso Genro
Guido Mantega

Referências Bibliográficas

ANAIS do I Seminário Internacional de Pesquisa Institucional. MEC/DAU-UNICAM/CENTAU, Campinas, 1976.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 15ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Reflexões, Estudos e Pareceres de direito público*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BRASIL. *Constituições, leis, medidas provisórias e decretos*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Leis, medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções e pareceres. Disponível em <http://www.semesp.org.br>.

BRASIL. Leis, medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções e pareceres. Disponível em <http://www.abmes.org.br>.

COLLAÇO, Flávio Roberto e NEIVA, Claudio Cordeiro. *Comentários ao livro OAB Recomenda — um retrato dos cursos jurídicos*. Disponível em: http://www.educonsult.com.br/ejuridico/oab_recomenda.doc.

DOCUMENTA. Conselho Federal de Educação. Brasília, nº 174.

DOCUMENTA. Conselho Nacional de Educação. Brasília, nºs 408, 436, 447, 457, 458, 475 e 485.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direito: Competências Administrativas dos Estados e Municípios*. São Paulo, Max Limonad, 1995.

GARCIA, Maurício. *Doutores: a quem interessa?* Disponível em: http://www.mgar.vet.br/pdf/2005_01_Doutores.pdf.

LAPA, Jair dos Santos e NEIVA, Claudio Cordeiro. *Avaliação em Educação: comentários sobre desempenho e qualidade*. Fundação Cesgranrio, RJ, Revista Ensaio nº 12.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 371/372.

PIMENTA BUENO, José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Edição do Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Rio de Janeiro, 1958.

Primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPg. MEC/DAU, Brasília, 1975.

Programa de Avaliação da Reforma Universitária – Paru. MEC/SESU, Brasília, 1983 (mimeo).

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado*. São Paulo: EDUSP, 2000.

Relatório de Avaliação da Implantação da Reforma Universitária, ISP/ Salvador, 1973.

REVISTA ENSAIO. Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro, nº 12.

SCHWARTZMAN, Simon. *O enigma do ENADE, Versão 21-mai-05*. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/enade.pdf>

SPAGNOLO, Fernando. *A Busca do Santo Graal: a incansável procura do modelo ideal de avaliação da educação superior na Inglaterra*. Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios. Daniel de Aquino Ximenes (organizador); Editora Funadesp, Brasília, 2005.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

——— *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Editora da Fundação Getúlio Vargas/Organização Santamarense de Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1989.

Impresso em papel Pólem Soft 90 m/g² no miolo
e Cartão Supremo Duo Design 240 m/g² na capa.
Tipografia: Minion no texto e Helvetica Neue nos títulos
Fotolitos e impressão:
Tiragem: