

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO**

ARIEL FRANCISCO DA SILVA

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA ANÁLISE DA
LEGALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS
CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Curso de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Horácio Wanderlei Rodrigues

Florianópolis-SC
2011

Catlogação na fonte elaborada pela biblioteca da
Universidade Federal de Santa Catarina

A ficha catalográfica é confeccionada pela Biblioteca
Central.

Tamanho: 7cm x 12 cm

Fonte: Times New Roman 9,5

Maiores informações em:

<http://www.bu.ufsc.br/design/Catalogacao.html>

ARIEL FRANCISCO DA SILVA

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA ANÁLISE DA
LEGALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS
CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Direito”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado em Direito.

Florianópolis-SC, 26 de outubro de 2011.

Doutor Horácio Wanderlei Rodrigues, Professor da UFSC
Presidente da Banca Examinadora

Banca Examinadora

Doutor Matheus Felipe de Castro, Professor da UNOESC
Membro da Banca Examinadora

Doutor Eduardo Temponi Lebre, Professor da UFSC
Membro da Banca Examinadora

RESUMO

A avaliação sempre integrou os processos e relações sociais. No âmbito educacional desenvolveu-se e foi amplamente estudada no campo da aprendizagem, entretanto, nas últimas décadas seu campo é sensivelmente ampliado. Com a expansão do sistema de educação superior no Brasil, o Estado assume a postura de avaliador, com vistas a garantir a qualidade dos serviços educacionais, desenvolvendo-se, especialmente nas décadas de 1990 e 2000, a avaliação institucional, que abrange a avaliação das instituições em sentido estrito, os cursos ofertados e os estudantes. Este trabalho faz uma análise ampla da avaliação, focando a avaliação institucional, para em seu seio ocupar-se especificamente dos aspectos jurídicos implicados na avaliação dos cursos de graduação. Analisados os atos normativos utilizados pelo Ministério da Educação e pela autarquia responsável pela avaliação (INEP), constatou-se a violação do princípio da legalidade, uma vez que são estabelecidas obrigações aos avaliados mediante atos normativos (portarias, resoluções, normas técnicas etc.), ou seja, os atos que deveriam apenas tornar operável, exequível, os comandos legais, acabam por invadir a esfera do legislativo, inovando originariamente no universo jurídico, afrontando a ordem jurídica. Por decorrência da ausência de previsão legal que ampare as exigências dos instrumentos de avaliação de curso, o processo avaliativo como um todo acaba por ser maculado e, conseqüentemente, prejudica as IES, educandos e sociedade, já que os processos de regulação e supervisão da educação superior tem por base os resultados das avaliações.

Palavras chave: avaliação institucional, avaliação de curso, ilegalidade.

ABSTRACT

The evaluation has always integrated the processes and social relations. In education was developed and extensively studied in the field of learning, however, in recent decades is significantly expanded its field. With the expansion of higher education system in Brazil, the State assumes the posture evaluator, in order to ensure the quality of educational services, developing, especially in the decades of 1990 and 2000, institutional evaluation, which includes the evaluation of institutions in the strict sense, the courses offered and students. This work is a comprehensive analysis of the assessment, focusing on the institutional assessment, to her bosom in mind specifically the legal issues involved in the evaluation of undergraduate courses. Analyzed the normative acts used by the Ministry of Education and the governmental agency responsible for evaluation (INEP), there was a violation of the principle of legality, since they are evaluated by the obligations established normative acts (decrees, resolutions, technical standards etc.). , ie, acts that would only make operable, practicable, the legal commands, eventually invading the sphere of legislation, originally innovating in legal universe, violating the law. In consequence of the absence of legal provision to sustain the demands of ongoing assessment tools, the evaluation process as a whole turns out to be tainted and therefore affect the undermines the institutions, students and society, since the processes of regulation and supervision of education above is based on the results of evaluations.

Keywords: institutional assessment, evaluation of course, illegal.

LISTA DE ABREVIATURAS

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
PNE: Plano Nacional de Educação;
MPv: Medida Provisória;
ENC: Exame Nacional de Cursos;
ENCO: Exame Nacional das Condições de Oferta;
ENCE: Exame Nacional das Condições de Ensino;
SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior;
AVALIES: Avaliação das Instituições de Educação Superior;
ENADE: Exame Nacional de Avaliação de Desempenho do Estudante;
ACG: Avaliação de Cursos de Graduação;
CONAES: Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior;
INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais;
MEC: Ministério da Educação;
CNE: Conselho Nacional de Educação;
IES: Instituição de Ensino Superior;
RU: Reforma Universitária;
UNE: União Nacional de Estudantes;
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior;
ANDES: Associação Nacional de Docentes;
PARU: Programa de Avaliação da Reforma Universitária;
CNRES: Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior;
GERES: Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior ;
SESu: Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação;
PAIUB: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras;
ANDIFES: Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior;
CFE: Conselho Federal de Educação;
SEDIAE: Secretaria de Avaliação e Informação Educacional;
PIB: Produto Interno Bruto;
DAES: Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior;
CI: Conceito Institucional;
CC: Conceito de Curso;
ACO: Avaliação das Condições de Oferta;
ACE: Avaliação das Condições de Ensino;
AI: Avaliação Institucional em sentido estrito;
SIEd-Sup: Sistema Integrado de Informações da Educação Superior;
CEA: Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior;

PAIDEIA: Processo de Avaliação Integrado de Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área;
IDES: Índice de Desenvolvimento da Educação Superior;
SINAPES: Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior;
PDI: Plano de Desenvolvimento Institucional;
CPA: Comissão Própria de Avaliação; (CPA);
CPC: Conceito Preliminar de Curso;
IGC: Índice Geral de Cursos;
NDE: Núcleo Docente Estruturante;
CR: Constituição da República;
CEB: Câmaras de Educação Básica;
CES: Câmara de Educação Superior;
SETEC: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica;
SEED: Secretaria de Educação à Distância;
SFE: Sistema Federal de Educação;
EAD: Educação à Distância;
IDD: Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AVALIAÇÃO: EVOLUÇÃO, CONCEPÇÕES E ENFOQUES	17
2.1 Evolução da avaliação.....	17
2.1.1 Período anterior à Idade Média	22
2.1.3 Avaliação no limiar do século XX	27
2.1.4 Avaliação de currículo (1930 a 1945)	30
2.1.7 Profissionalização da avaliação (a partir de 1973)	37
2.2 Enfoques avaliativos.....	40
2.3 O Estado Avaliador.....	48
2.4 Avaliação Institucional.....	53
3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL BRASILEIRA: UMA IMPOSIÇÃO LEGAL	65
3.1 Avaliação Institucional no Brasil: Reforma Universitária ao Grupo Executivo de Reformulação da Educação Superior.....	65
3.2 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.....	92
4 AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO SOB A ÓTICA JURÍDICA	109
4.1 Panorama jurídico da avaliação de cursos de graduação (ACG).....	109
4.2 Legalidade, poder normativo da administração no campo da avaliação e seus limites.....	123
4.3 Nota Técnica – INEP.....	139
4.3.1 Núcleo Docente Estruturante - NDE	143
4.3.1 Conceito Preliminar de Curso - CPC	145
CONCLUSÃO	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
ANEXOS	167
ANEXO 1.....	169
ANEXO 2.....	175
ANEXO 3.....	208
ANEXO 4.....	216

1 INTRODUÇÃO

No século XX o ensino superior brasileiro sofreu significativas transformações, distanciando-o do modelo vivenciado nos períodos anteriores, a iniciar pela implantação da universidade e, a partir de meados do século, uma sensível expansão da oferta, que trouxe consigo diversas discussões, dentre as quais uma das mais relevantes é a que diz respeito à sua qualidade, tanto que ainda na década de 1960 é realizada a Reforma Universitária, como fruto de uma construção sócio-acadêmica anterior.

A ampliação da oferta havida naquele tempo teve continuidade, intensificando-se notavelmente na primeira década do século XXI, sendo perceptível que a maior número de vagas no ensino superior é ofertado pelas instituições privadas que, em regra, são criticadas pela qualidade dos serviços educacionais disponibilizados, especialmente sob a ótica da formação geral e humanista defendida pela maioria da literatura educacional pátria.

Nessa caminhada empreendida pela educação superior em direção à democratização do acesso, a dicotomia público-privado, a intervenção do Estado na regulação, supervisão e avaliação da educação superior tornou-se imprescindível, com vistas à garantia não só da qualidade e formação para o mercado de trabalho, como também sob o argumento da prestação de contas sobre os recursos investidos e a eficiência das universidades públicas.

Entre os processos de regulação, supervisão e avaliação, este último fora o mais resistido (embora a efetividade daqueles dependa em parte deste), especialmente pelas universidades públicas, invocando-se reiteradamente o princípio da autonomia universitária.

A resistência inicialmente manifesta à postura do Estado Avaliador, com o passar do tempo, perdeu força, ante a convicção social, política e, parcialmente, acadêmica sobre a necessidade do Estado garantir a qualidade da educação, tida como dever seu, embora explorada mediante autorização, como atividade econômica pela iniciativa privada.

A passagem da rejeição à aceitação do processo de avaliação conduziu a uma longa construção e discussão sobre os critérios, métodos, funções e utilização dos resultados, o que se estendeu desde o início da década de 1980 até 1995, quando implementado o primeiro modelo de avaliação oficial e obrigatória, regulada por um conjunto normativo próprio.

A formação do corpo normativo cujo elemento central é avaliação da qualidade da educação superior tem seu início com a promulgação da Constituição de 1988, que em seu artigo 6º consagra a educação como direito social, regulando-a com maior profundidade nos artigos 205 a 214, de onde se extrai a preocupação do constituinte originário com a qualidade, considerada com princípio orientador de toda atividade educacional, prevendo como condições à sua exploração ela iniciativa privada, o cumprimento das normas gerais da educação nacional, a autorização e avaliação.

Em compasso com a Lei Maior, a LDB e o Plano Nacional de Educação, expressaram preocupação com a avaliação da qualidade da educação, notadamente superior. A prática avaliativa da educação superior somente tornou-se obrigatória a partir da publicação da Medida Provisória nº 1.159/1995, posteriormente convertida na Lei nº 9.131/1995 e regulamentada pelo Decreto nº 2.026/1996, que estabelecia o Exame Nacional de Cursos, cujos resultados eram avaliados conjuntamente com o Exame Nacional das Condições de Oferta (posteriormente nominado como Exame Nacional das Condições de Ensino). A partir de 2004, tal modelo foi superado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que criou um sistema mais complexo, focado na avaliação das instituições de ensino superior em sentido estrito – Programa de Avaliação das Instituições de Educação Superior – (AVALIES), avaliação de estudantes – Exame Nacional de Avaliação de Desempenho do Estudante – (ENADE) e Avaliação de Cursos de Graduação (ACG), criando órgãos e reorganizando competências no campo da avaliação, tendo como protagonistas a – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES e o – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, sempre respaldados pelo – Ministério da Educação – MEC e – Conselho Nacional de Educação – CNE.

O SINAES prevê a avaliação como processo constante, servindo de base aos processos de regulação e supervisão da educação superior, observando-se a precariedade de todos os atos de credenciamento e recredenciamento de – Instituição de Ensino Superior – IES, assim como de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, merecendo atenção cada vez maior das instituições, comunidade acadêmica e Estado.

Como um dos três processos de avaliação institucional, a avaliação dos cursos de graduação mereceu especial normatização, sendo regulada por decreto e portarias, além da elaboração de instrumentos específicos a serem utilizados nas visitas *in loco* pelas

comissões de especialistas enviadas pelo INEP (encarregado da execução). Entretanto, referidas normas sobre a – Avaliação dos Cursos de Graduação – ACG tem determinado a atuação das comissões de avaliação, estabelecendo conceitos para os diversos cursos das IES, sem quaisquer discussões sobre sua legalidade dos instrumentos e critérios neles consignados.

A presente pesquisa busca estabelecer uma resposta ao problema da legalidade dos instrumentos utilizados pelo INEP na condução do processo de avaliação de cursos de graduação. Nesse esforço, será estudado o processo de avaliação desde suas origens à sua utilização pelo Estado em relação às IES, ponderando especificamente os processos de avaliação implementados no Brasil, realizando-se especial análise do sistema normativo vigente sobre o assunto, para estabelecer as competências dos respectivos órgãos e suas limitações, para então confrontar os atuais instrumentos de avaliação de cursos com o princípio da legalidade.

O trabalho será conduzido com a utilização do método dedutivo, situando-se de forma genérica o princípio da legalidade no atual ordenamento jurídico e suas relações constitucionais no Estado Democrático de Direito, analisando-se a legalidade administrativa, o poder regulamentar do executivo, as competências dos órgãos envolvidos direta e indiretamente na avaliação dos cursos de graduação, para então concluir-se sobre a legalidade, ou não, dos atuais instrumentos utilizados pelo INEP.

O estudo será estruturado em três capítulos, dedicando-se o primeiro deles à análise diacrônica da avaliação, seus enfoques avaliativos e evolução funcional (como instrumento pedagógico e social), adentrando-se no estudo do Estado como avaliador, especialmente da educação superior, inclusive dos cursos de graduação.

O segundo capítulo fará uma apresentação do cenário brasileiro, percorrendo os diferentes momentos da avaliação institucional, desde as primeiras discussões, até à implementação do primeiro programa de avaliação, analisando seus sucessores e estudando o atual sistema de avaliação da educação superior, com especial atenção à avaliação dos cursos de graduação, tomando por base estudos e documentos oficiais, além dos textos normativos respectivos.

O derradeiro capítulo fará uma análise sistemática do ordenamento jurídico, identificando as principais normas que estabelecem a ACG, identificando as competências atribuídas aos órgãos envolvidos no processo, destacando-se as competências normativas, para em seguida tratar do princípio da legalidade, exercício do poder normativo pelo

Executivo e seus limites, para então realizar a análise da legalidade do ato instituidor dos instrumentos de avaliação de curso, fazendo, por fim, referência exemplificativa da legalidade dos critérios estabelecidos por tais instrumentos.

2 AVALIAÇÃO: EVOLUÇÃO, CONCEPÇÕES E ENFOQUES

No presente capítulo será feita uma análise diacrônica da avaliação num sentido amplo, a partir de sua concepção enquanto processo inconsciente inerente às relações sociais, à sua implementação, vinculação e ambientação escolar, onde encontrou campo fértil de desenvolvimento e estudo. Nesta senda serão pautados os principais períodos de evolução no seu estudo, identificando-se as linhas gerais de sua concepção nos diferentes momentos históricos.

Na sequência serão tratadas enfoques avaliativos que, embora não cronologicamente, também permitem compreender a evolução funcional da avaliação como instrumento pedagógico e social, não apenas em relação ao alunado, como instrumento diagnóstico e de orientação a tomada de decisões, especialmente nas políticas públicas.

Nesse diapasão, adentrar-se-á no estudo do Estado como avaliador, não apenas de suas próprias políticas, mas dos diferentes serviços por ele fornecidos, ainda que mediante delegação à iniciativa privada, pautado pela ética gerencialista e de eficiência, que ascende com o desenvolvimento da ideologia neoliberal.

Nesse contexto será inserido o estudo da avaliação institucional, como mecanismo de prestação de contas das instituições de ensino superior à sociedade e ao Estado, verificando-se aspectos de sua origem, as distintas conotações que podem ser dadas a sua realização e aos seus resultados, os debates sobre sua implementação, até sua aceitação de maneira generalizada e qualificação como novo campo da avaliação.

2.1 EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO

Etimologicamente o verbo transitivo direto “avaliar” deriva do latim *a-valere*, podendo ser traduzido como “dar valor a” e os dicionários¹ significam o verbo como: determinar o valor; reconhecer a grandeza, a intensidade, a força; compreender; apreciar, prezar; reputar; imaginar; apontando como sinônimos: calcular; determinar; estimar; julgar. Tomados esses parâmetros iniciais, é correto considerar que avaliar implica em valoração, julgamento, qualificação de um objeto ou processo, estando muito próximo das ideias de mensuração e medida.

Como marco de seu surgimento, Mehrens e Lehman chegaram a afirmar que a avaliação decorre da própria existência de Deus, que teria

¹ AVALIAR. In DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberam Informática, 1998. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo>>. Acesso: 10 maio 2011.

sido o primeiro avaliador ao findar seu processo criacionista, “olhou para tudo o que tinha feito e considerou que estava muito bom”², pelo que o homem jamais teria vivido um momento histórico alheio à avaliação.

Considerando-se a avaliação num contexto civilizatório que não pressuponha a atuação da divindade, conclui-se que é verdadeiro fenômeno social que sempre esteve presente³⁴, sendo condição inerente à existência humana, uma vez que desde que o homem alcançou consciência faz juízo de valor de si, dos pares, dos objetos, fatos, relações, lugares, enfim, de tudo com o que interage, passando a definir o que lhe interessa ou não, o que é bom ou ruim, o que deseja e o que não lhe agrada, sendo um processo mental espontâneo, embora informal. Trata-se de processo primordial de relacionamento e situacional do sujeito, estabelecendo os conceitos elementares da própria consciência moral, pautando a construção de todos seus relacionamentos, espaços e, conseqüentemente, transpassando sua trajetória histórica e social. Embora sempre presente, a avaliação quase nunca é notada pelo indivíduo que ignora seus próprios métodos avaliativos, bem como estar inserto num constante processo de avaliação.

Marback Neto observa essa constância da avaliação e suas nuances:

Avaliar integra qualquer atividade humana, informalmente ou formalmente, como vem acontecendo nas universidades. Para Worthen e Sanders (1987, p. 5), a “avaliação é a forma básica do comportamento humano. Algumas vezes ela é completa, estruturada e formal. Mais frequentemente ela é impressionista e privada.”⁵

Como processo social e de conduta humana, a avaliação não logrou espaço acadêmico, não tendo merecido maior relevo teórico, uma vez que tal processo implica profunda individualidade, não interessando ou não se inserindo diretamente como objeto de estudo científico, senão

² MEHRENS, William A. LEHMANN, Irvin J. **Testes padronizados em educação**. Tradução Renato Alberto T. Di Dio, Ricardo Pinheiro Lopes. São Paulo: EPU, 1978, p. 1.

³ DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 15.

⁴ VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos. *In Estudos em avaliação educacional*, São Paulo, n. 16, jul./dez. 1997, p. 6. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1055/1055.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

⁵ MARBACK NETO, Guilherme. **Avaliação: instrumento de gestão universitária**. Vila Velha: Hoper, 2007, p. 171.

talvez na psicologia ou psicanálise. De toda sorte não há produção bibliográfica densa a seu respeito, restringindo-se os autores a admitirem sua existência em todos os momentos e espaços históricos, sem uma preocupação em estudá-la detidamente.

Não obstante a avaliação ter essa origem subjetiva, é evidente que ultrapassa os limites da individualidade e subjetividade do sujeito no seio de suas múltiplas relações sociais, alcançando caráter público, formal e, não raro, objetivo. Projetando-se para além do individual, no âmbito coletivo, a avaliação ganha caráter público, passando a merecer maior atenção e estudo, especialmente a partir do início do século XX⁶.

Entretanto, ao contrário do que possa sugerir, a realidade da avaliação pública, não é fenômeno histórico recente. Luckesi⁷ informa que 3.000a.C., na China, eram utilizados exames para selecionar homens para o exército, sem os contornos avaliativos atualmente conhecidos, já que os exames escolares como praticados hoje somente foram sistematizados na modernidade. Dias Sobrinho afirma que “[...] há mais de 2 mil anos a China já fazia exames de seleção para os serviços públicos e a velha Grécia praticava a docimasia, que consistia numa verificação das aptidões morais daqueles que se candidatavam a funções públicas [...]”⁸.

Não obstante ter logrado caráter público nos processos seletivos, foi no meio escolar que a avaliação encontrou ambiente mais propenso ao seu desenvolvimento, ganhando relevância, sendo empregada de modo sistêmico, formal e intencional, com aplicação de instrumentos avaliativos e procedimentos que objetivam resultados previamente traçados, utilizam estratégias, estabelecem escores, comparações e classificações, servindo estrategicamente a objetivos gerais do sistema educacional.

Ao mesmo tempo a avaliação tradicionalmente se dá de forma pontual, qualificando indivíduos, práticas e instituições, incorporando-se tão ativa e constantemente da realidade escolar que conduz a ideia de ser condição própria deste meio, induzindo os incautos a negligência quanto a outros campos e enfoques.

⁶ VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. *In Estudos em avaliação educacional*, São Paulo, n. 12, jul./dez. 1995, p. 7. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1044/1044.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

⁷ LUCKESI, Cipriano C. *Avaliação da aprendizagem na escola*: reelaborando conceitos e recriando a prática. Salvador: Malabares Comunicação e Eventos, 2003, p. 16.

⁸ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 15.

Alerta quanto a esta estreita ligação é encontrada em Afonso, com base no pensamento de Jean-Claude Passeron, que observa existir um hábito tão forte de estabelecer relação entre exames e sistema de ensino que se torna difícil imaginar que este possa existir sem aqueles, ressaltando, entretanto, que por muito tempo se ensinou sem lançar mão de exames, tendo estes surgido apenas na idade média⁹, antes do que, desde muito, se praticava a avaliação preponderantemente qualitativa e oral.

Sobre essa estreita ligação entre avaliação e escola, Kátia Silva Cunha afirma que

A avaliação é uma prática social, presente nas relações humanas, mas de um modo privilegiado tem sido usada na escola. Esse uso atrelado aos mecanismos escolares acaba relacionando a escola à ação avaliativa dos professores, distanciando-a da avaliação institucional e restringindo seu campo de atuação; o que nos coloca diante de processos quase exclusivos da ação docente junto aos alunos no desenvolvimento de suas disciplinas, em relação às aprendizagens adquiridas, com objetivos claros de aprovação ou reprovação das aprendizagens, e é claro, dos alunos enfocando também, a auto-avaliação realizada frente a uma atividade, ou disciplina, e ainda, nos processos de avaliação dos professores realizados pelos alunos.¹⁰

É, portanto, na educação que a avaliação assume caráter, não apenas público, mas formal “[...] não só como prática política e pedagógica, produzindo efeitos dentro e fora do âmbito propriamente educacional, mas também como importante campo de estudo [...]”¹¹, o que é reforçado por Chueiri, ao dizer que

Como prática formalmente organizada e sistematizada, a avaliação no contexto escolar realiza-se segundo objetivos escolares implícitos ou explícitos, que, por sua vez, refletem valores e normas sociais. Segundo Villas-Boas (1998, p. 21), as práticas avaliativas podem, pois, servir à manutenção ou à transformação social. Ainda para

⁹ AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 29.

¹⁰ CUNHA, Kátia Silva. *Idem*.

¹¹ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 15.

a referida autora, a avaliação escolar não acontece em momentos isolados do trabalho pedagógico; ela o inicia, permeia todo o processo e o conclui.¹²

Dias Sobrinho analisa a evolução da avaliação, referindo sua origem nos processos seletivos estatais, passando por uma aplicação privatista, em que as indústrias avaliaram suas ações, selecionaram e classificaram seus trabalhadores, assim como as informações úteis à gestão racional¹³, sem que isso retire do ambiente educacional a condição de lugar privilegiado para o desenvolvimento avaliativo:

Entretanto, é na educação que a avaliação encontrou seu lugar privilegiado, não só como prática política e pedagógica, produzindo efeitos dentro e fora do âmbito propriamente educacional, mas também como importante campo de estudo. Também na educação a avaliação muitas vezes reafirma essa larga tradição de regulação, seleção e hierarquização, seja só no interior das salas de aula ou nos domínios mais amplos da administração pública. Tão arraigados estão os conceitos de seleção, medida e classificação nos processos avaliativos que, por vezes, quase chegam a definir a própria avaliação.¹⁴

Posta essa relação entre avaliação e escola (pressupondo-se esta como ambiente educacional por excelência, sem discutir concepções educacionais desvinculadas das instituições de ensino formal), é no âmbito educacional que se torna possível constatar uma evolução das distintas concepções da avaliação ao longo do tempo, diferentes enfoques a que essas concepções avaliativas receberam e recebem, assim como um campo de aplicação cada vez mais amplo, superando a mera utilização do processo avaliativo pelo professor em relação aos alunos, mas destes para com aquele e para com a instituição de ensino; quanto a essa última pelo Estado e pela sociedade, assim como a avaliação da avaliação (meta-avaliação).

Para situar historicamente e funcionalmente a avaliação institucional, e no seu seio a avaliação de cursos, objeto deste estudo, é

¹² CHUEIRI, Mary Stela Ferreira. Concepções sobre a Avaliação Escolar. *In Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 39, jan./abr. 2008, Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/ea/ea/arquivos/1418/1418.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

¹³ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*, p. 15.

necessário uma passagem pela evolução histórica da avaliação, suas concepções, seus principais enfoques e a condição do Estado como avaliador, ainda que de forma meramente descritiva, sem pretensões teórico-críticas ou de aprofundamento dos conceitos, muito menos exauriente quanto às distintas abordagens possíveis sobre a matéria.

Alerta-se que não há unanimidade quanto aos diferentes momentos da história da avaliação, muito menos consenso quanto a critérios para sua periodização, além do fato de que, como em qualquer outra área, a evolução histórica não pode ser feita com precisão de datas, senão com base na preponderância de determinadas características em dados momentos e espaços.

2.1.1 Período anterior à Idade Média

Em relação a esse período não é encontrada referência bibliográfica específica (não que se dedique ao estudo das práticas avaliativas do período), senão a vaga menção de ter havido adoção de exames ou testes voltados à seleção de pessoal pelos Estados (notadamente para os exércitos), sem, contudo, uma análise por parte dos autores quanto a existência de alguma teoria de base ou algum autor que tenha desenvolvido estudo que se ocupasse especificamente desses processos seletivos.

Soeiro e Aveline referem ainda que desde tempos remotos, em algumas culturas, os jovens eram aceitos como adultos apenas depois de submeterem-se a uma prova, consoante apregoado por seus usos e costumes, complementando que na China, no século IV antes de Cristo, graças ao sistema de exames utilizado, qualquer cidadão tinha a possibilidade de alcançar cargos de prestígio e poder, enquanto que na Grécia, Sócrates, sugeria a autoavaliação (o conhece-te a ti mesmo) como requisito para chegar a verdade¹⁵.

Os poucos registros específicos encontrados, conforme já consignado acima, referem os chineses e gregos, os quais já aplicavam exames seletivos para o exército e para a vida pública, o que é citado em textos já referenciados de Dias Sobrinho e Luckesi, como também por Sousa¹⁶ e Andrade¹⁷, datando-os em um período de três mil anos antes

de Cristo. Semelhantemente, entre os hebreus, o juiz Gideão (Juízes 7, 2-7) através de testes seleciona os componentes de seu pequeno exército antes da batalha¹⁵, o que se dá aproximadamente mil anos antes de Cristo.

Outra forma de avaliação através de testes, empregada como meio de prova no âmbito judicial, funcionando o juiz como fiscal do processo e resultados, foram as ordálias, em que se invocava o julgamento divino, submetendo o acusado a testes com participação de elementos da natureza, sendo o resultado entendido como um juízo de Deus¹⁹.

Nesse sentido, as principais provas eram a prova da água fria, em que se o acusado submergisse era inocente, se viesse átona, era culpado; fazer o indiciado passar por uma chapa de ferro em brasa, se inocente saíria ileso; quando deveria engolir uma grande quantidade de farinha de trigo, não conseguindo seria culpado; a prova do pão e do queijo; a da cruz, entre outras, todas com clara aversão à racionalidade, crendo numa intervenção sobrenatural²⁰.

Não há, entretanto, registros suficientes para se afirmar que tenha existido a teorização de um sistema ou de uma concepção avaliativa, muito menos que tais testes tenham tomado como base algum critério científico, ou que sobre os mesmos se tenha desenvolvido uma teoria pedagógica de base quanto à sua elaboração, aplicação e utilização do resultado, tampouco há estudos que possam fundamentar a cientificidade deste. Ao que tudo indica, eram desenvolvidos e aplicados empiricamente, a partir de uma construção cultural, senão por forte tradição religiosa.

2.1.2 Avaliação a partir da Idade Média

¹⁵ SOEIRO, Leda & AVELINE, Suelly. **Avaliação Educacional**. Porto Alegre: Sulina, 1982, p. 12.

¹⁶ SOUSA, Sandra Zákia Lian. Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem. In SOUSA, Clarilza Prado de (Org.). **Avaliação do rendimento escolar**. 7 ed. Campinas: Papirus, 2000, p. 27.

¹⁷ ANDRADE, Paulo. **Avaliação da aprendizagem**. Disponível em: <<http://professorpauloandrade.blogspot.com/2011/05/avaliacao-da-aprendizagem-apresentacao.html>>. Acesso em 16 ago. 2011.

¹⁸ BÍBLIA. Português. **Bíblia obreiro aprovado**: sínteses, artigos, liturgia, concordância, dicionário, harpa cristã. Versão Almeida revista e corrigida. 4 ed. Rio de Janeiro: CPAD, 2010, p. 311.

¹⁹ MIRABETE, Júlio Fabrini. **Processo Penal**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1995, p. 263.

²⁰ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. vol. 3. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 240.

Na idade média desenvolve-se o sistema carolíngio, segundo qual todo estabelecimento eclesiástico devia manter uma escola para formação dos jovens, especialmente clérigos e monges (séculos VIII ao X), o que institucionalizou e tornou formal a educação juvenil, fixando um modelo de ensino (ainda não universitário). Nesse sistema as escolas estavam atreladas à igreja, controladas pelo *magister scholarum*, *scholasticus*. Após as guerras, as escolas recolheram-se ainda mais para dentro das estruturas da igreja, refugiando-se nos monastérios e abadias, onde puderam crescer durante o século XI, desenvolvendo um novo método: a leitura e discussão exaustivas dos textos que gozavam de autoridade²¹.

O desenvolvimento desse método de ensino em torno de textos sacros, influenciados pela filosofia helênica – com o trânsito forçado do mundo cristão para o Oriente Próximo, numerosas obras foram traduzidas para o latim, a exemplo de Aristóteles, Arquimedes, Euclides, Ptolomeu, Galeno entre outros – implica na produção de escritos substanciais, como as sumas de Thomás de Aquino, para ficar num exemplo, que têm implicações na educação, especialmente pela necessidade da igreja em formar os clérigos e combater as heresias, tendo fundado seminários e escolas episcopais, que constituíram a primeira fase da universidade (ainda sob tutela da igreja)²².

Com o declínio da escolástica, o grande cisma e o cisma protestante, as preocupações da igreja foram majoradas, passando a valer-se (mais acentuadamente) do ensino como estratégia de evangelização e instrumento doutrinário, preservando a fé e combatendo as heresias, aproveitando-se da expansão colonialista, dedicando-se a catequizar o novo mundo, no que os dominicanos, franciscanos e, principalmente, jesuítas tiveram importância capital, se dedicando devocionalmente à missão, desenvolvendo métodos de ensino, compreendendo-se neste a avaliação por exames, sendo tal modelo reproduzido nos seminários e universidades implantados nas colônias.

O ensino ganha contornos que reputam o formalismo e autoritarismo, tendo como principal instrumento de controle e exercício de poder do docente sobre os discentes, a avaliação, esta se expressando na concepção de exames, sendo estes referidos pela maioria dos autores como marco do surgimento de um processo avaliativo educacional, empregado sistemática, criteriosa e formalmente, posto que antes disso,

²¹ ROSSATO, Ricardo. **Universidade**: nove séculos de história. Passo Fundo: Ediupf, 1998, p. 15-17.

²² *Ibidem*, p. 17-18.

embora “[...] sociedades ocidentais que já a muito tempo utilizavam a escrita e dispunham de escolas, não houve exames regulares antes da Idade Média e antes do aparecimento da Universidade medieval de tipo escolástico. [...]”²³

O método de ensino é o expositivo e a avaliação por meio de exames, desenvolvendo-se e expandindo-se esse modelo, estabelecendo raízes profundas nos sistemas educacionais quase que universalmente, assumindo naquele tempo contornos próximos das práticas atualmente conhecidas. Como observa Luckesi “[...] tais práticas já estavam inscritas nas pedagogias dos séculos XVI e XVII, no processo de emergência e cristalização da sociedade burguesa, e perduram ainda hoje.”²⁴

O exame é, portanto, a primeira concepção teórica de avaliação, constituindo-se em modelo que marca historicamente o surgimento da avaliação escolar sistematizada e formal, podendo ser referidos ao menos dois escritos substanciais a respeito, um católico (1599 d.C.) e um protestante (1632 d.C.), que, entretanto, comungam características fundamentais e influenciam até hoje as práticas avaliativas, como se extrai de Luckesi:

Pedagogia jesuítica. Os jesuítas (século XVI), nas normas para a orientação dos estudos escolásticos, seja nas classes inferiores ou nas superiores, ainda que definissem com rigor os procedimentos a serem levados em conta num ensino eficientes (que tinha por objetivo a construção de uma hegemonia católica contras as possibilidades heréticas, especialmente as protestantes), tinham uma atenção especial com o ritual das provas e exames. Eram solenes essas ocasiões, seja pela constituição de bancas examinadoras e procedimentos de exames, seja pela comunicação pública dos resultados, seja pela emulação ou pelo vitupério daí decorrente. *A pedagogia comeniana.* Comênio insiste na atenção especial que se deve dar à educação como centro de interesse da ação do professor; porém, não prescinde também do uso dos exames como meio de estimular os estudantes ao trabalho intelectual da aprendizagem. Segundo ele, um aluno não deixará

²³ AFONSO, Almerindo Janela. *Op. cit.*, p. 29.

²⁴ LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 22.

de se preparar para os exames finais do curso superior (a Academia) se souber que o exame para a colação de grau será “pra valer”. Porém, mais que isso, Comênio diz que o medo é um excelente fator para manter a atenção dos alunos. O professor pode e deve usar esse “excelente” meio para manter os alunos atentos às atividades escolares. Então, eles aprenderão com muita facilidade, sem fadiga e com economia de tempo.²⁵ (grifos do autor).

Os exames constituem-se num método avaliativo pontual, classificatório (como tal excludente), formal e autoritário²⁶, que atinge seu ápice com a ascensão e consolidação da burguesia, já que esta não gozava de privilégios de berço, muito menos da riqueza da aristocracia, encontra no trabalho e nos estudos o caminho para a escalada social, estabelecendo-se uma nova ética, pautada no mérito pessoal.

Citando Max Weber, Afonso registra que a revolução burguesa impulsionou o desenvolvimento desse modelo, especialmente pelo prestígio social que os títulos acadêmicos e pela possibilidade dos mesmos permitirem proveitos econômicos²⁷, vinculando-se o método ao desenvolvimento do capitalismo como uma verdadeira engrenagem, registrando na sequência que:

É, portanto, ao longo do século XIX que se assiste à multiplicação de exames e diplomas, pondo em evidência o contínuo controle por parte do Estado dos processos de certificação. Como Karl Marx observou, o exame passa a mediar as relações mais amplas da cultura com o Estado, constituindo-se num vínculo objetivo entre o saber da sociedade civil e o saber do Estado.²⁸

Atrelado ao desenvolvimento do capitalismo, os exames rompem a Idade Média, persistem na modernidade e persistem na pós-modernidade, como sustenta Luckesi, para quem no sistema de ensino brasileiro (público e privado, do ensino básico ao superior), ainda hoje,

²⁵ *Ibidem*, p. 22-23.

²⁶ LUCKESI, Cipriano Carlos. Avaliação da aprendizagem: visão geral. Entrevista concedida ao Jornalista Paulo Camargo, São Paulo, publicado no caderno do Colégio Uirapuru, Sorocaba, estado de São Paulo, por ocasião da Conferência: Avaliação da Aprendizagem na Escola, Colégio Uirapuru, Sorocaba, SP, 8 de outubro de 2005.

²⁷ AFONSO, Almerindo Janela. *Op. cit.*, p. 29.

²⁸ *Ibidem*, p. 30.

os exames são utilizados, embora os professores denominem de avaliação da aprendizagem, mudando a designação sem mudar a prática. Com esse discurso, cunha a expressão *pedagogia do exame* para designar o modelo que sustenta estar sendo seguido pelas instituições de ensino²⁹. Mencionado autor reconhece que os exames tem utilidade em determinadas situações que exigem classificação (concursos e certificação, por exemplo), entretanto, afirma que no ambiente educacional não se revelam adequados para promoção da aprendizagem³⁰.

A concepção de avaliação como exame, se não permanece, no mínimo influencia muitas das práticas avaliativas da atualidade, sendo que como modelo teórico não passou por nenhuma crise paradigmática até o início do século XX, momento em que o assunto sofreu não só uma renovação teórica, como passou a ser objeto de ampla produção bibliográfica, tornando-se centro das atenções, como se passa a analisar abaixo.

2.1.3 Avaliação no limiar do século XX

No século XIX foram iniciados importantes estudos na senda da avaliação, podendo ser mencionados os trabalhos de Horace Mann (1845) e Joseph Rice (entre 1887 e 1898), o primeiro iniciando coleta de dados para fundamentação de decisões políticas que afetam a educação e o segundo verificando a influência do tempo dedicado a exercícios no processo de alfabetização, concluindo que a ênfase ao tempo de exercícios não era determinante no rendimento em ortografia, influenciando a mudança da prática de muitos professores de seu tempo³¹. Ambos acabam contribuindo para o fortalecimento das ideias de padronização e medição, que influenciam a avaliação no início do século XX, sem, contudo, estabelecer marcos de uma nova metodologia avaliativa.

Tendo por base os exames, a influência dos modelos industriais, baseados na sistematização, padronização e eficiência, assim como do positivismo, tendo como dínamo propulsor o anseio pela autonomia científica da psicologia, passou-se a desenvolver o método de avaliação por medição, proliferando-se os estudos a seu respeito, recebendo contribuição de diversos seguimentos científicos além da psicologia, a

²⁹ LUCKESI, Cipriano C. *Op. cit.*, 2003, p. 8-11.

³⁰ *Ibidem*, p. 47.

³¹ VIANNA, Heraldo Marelim. *Op. Cit.*, 1995, p. 8.

psicometria, a sociologia, a antropologia, a etnografia e a economia, entre outras, destacando-se a contribuição do estadunidense Edward L. Thorndike acerca dos testes educacionais (*Educational psychology*, 1903, e *mental and social measurements*, 1904), que influenciou os estudos e práticas avaliativas das primeiras três primeiras décadas do século XX, desenvolvendo-se os testes padronizados para medir habilidades e aptidões, surgindo estudos sobre psicometria que possibilitaram o desenvolvimento do primeiro teste de inteligência para crianças e adultos, (estudos sobre psicometria de Sperman em 1904, 1907, 1913; e de Binet e Simon em 1905), havendo uma tal obsessão dos psicólogos pelo assunto, que acreditavam ser possível atingir um conhecimento objetivo ou científico a cerca dos avaliados, que lhes permitiria concluir de forma ideal qual o espaço a ser por ele ocupado na estrutura social e ocupacional³².

Conforme observa Livia Suassuna:

A base conceitual do paradigma vinha da psicologia/psicometria, campo no qual se desenvolveram muitas técnicas quantitativas de medida da inteligência e do desempenho humano. Tratava-se de uma concepção racionalista-empirista, com ênfase em escalas quantitativas e em sistemas de notação, verificação e controle. O modelo que toma a avaliação como medida é inspirado nas ciências exatas e da natureza, de onde provêm os dispositivos experimentais, o controle das variáveis, a generalização dos resultados e a estabilidade das conclusões. Como se acreditava, no âmbito dessa episteme, na possibilidade de repetição dos resultados, havia um grande interesse pela objetividade das investigações e pelo rigor e precisão dos instrumentos e ferramentas de pesquisa. Supunha-se, ainda, haver, nos fenômenos constatados, uma relação automática e natural de causa e efeito.³³

A fixação pela possibilidade mensuração de comportamentos, conduziu a uma expansão da cultura dos testes e medidas na educação, desenvolvendo-se testes objetivos, destes para os testes normativos, os

³² *Ibidem.* p. 9.

³³ SUASSUNA, Livia. Paradigmas de avaliação: uma visão panorâmica. In MARCURSCHI, Beth e SUASSUNA, Livia (Org.). **Avaliação da língua portuguesa**: contribuições para a prática pedagógica. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 29.

testes padronizados, entre outras modalidades, buscando o estabelecimento de taxas de evasão, desempenho, aprovação etc., como forma de medição da eficiência dos alunos, professores e escolas³⁴.

Essa visão predominante nas décadas iniciais do século passado fazia clara confusão entre medida e avaliação (sucendo a ideia de exame como avaliação), observando Dias Sobrinho que:

Nesse período, avaliação e medição são conceitos intercambiáveis, claramente inseridos no paradigma positivista próprio das ciências físico-naturais e se centram na determinação das diferenças individuais, nada tendo a ver ainda com programas escolares de desenvolvimento do currículo (Jiménez, 1999: 27). A avaliação confunde-se com medição e se insere basicamente no campo da psicologia. [...].

A avaliação educacional calcada na racionalidade preconizada pelo positivismo, considera que a aprendizagem pode ser quantificada, sendo esse o pressuposto de qualquer medição. Como afirma Jussara Hoffman, “medimos extensão, quantidade, volume e outros atributos dos objetos e fenômenos. O que medimos deve ser invariavelmente expresso em escalas ou graus numéricos”³⁵. Assim, testar “consiste em verificar o desempenho de alguém ou de alguma coisa (um material, uma máquina etc.), através de situações previamente organizadas” com a finalidade de “determinar a quantidade, a extensão ou o grau de alguma coisa, tendo por base um sistema de unidades convencionais”³⁶.

Com essa pretensão, os estudiosos buscam incansavelmente desenvolver estudos e métodos que confirmam objetividade e confiabilidade aos instrumentos avaliativos, com vistas a afastar a subjetividade do avaliador, assegurando resultados livres de interferências, o que permitiria, em última análise, a obtenção de resultados idênticos, independentemente da mudança do avaliador, dos avaliados ou do local em que aplicado o instrumento, desde que observados os critérios científicos de sua aplicação.

Todos os esforços envidados, entretanto, não logram o êxito pretendido uma vez que a objetividade orientadora desse pensamento é inatingível, seja pelo fato de que no processo de avaliação nem todo

³⁴ VIANNA, Heraldo Marelim. *Op. cit.*, 1995, p. 9.

³⁵ HOFFMAN, Jussara Maria Lerch. **Avaliação**: mito e desafio: uma perspectiva construtivista. Porto Alegre: 1991, p. 47.

³⁶ HAYDT, Regina Cella Cazaux. **Avaliação do processo ensino-aprendizagem**. 5 ed. São Paulo: Editora Ática, 1997, p. 9.

objeto será objetivamente mensurável (Dias Sobrinho questiona, como se medirão as emoções ou experiências existenciais³⁷), do mesmo modo que o avaliador nunca se despirá da sua condição humana, logo, de sua subjetividade, mencionando Hadji estudos de Henri Piéron e Jean-Jaques Bonniol, os quais concluíram que para neutralizar os erros de cálculo, assegurando neutralidade na correção/medição, seria necessário, conforme Piéron, que uma prova de matemática fosse corrigida por 13 pessoas e uma de filosofia por 127, ao passo que para Bonniol, uma prova de matemática necessitaria de 78 corretores e uma de filosofia de 762, o que contribui, segundo Hadji, para evidenciar o absurdo da objetividade pretendida como pressuposto da medição e o ridículo que seria a progressão de estudos para quantificar o número de avaliadores necessários para se obter neutralidade quanto aos erros de cálculo na atribuição da medida³⁸.

Sem variar o modelo fundado na pontualidade, classificação e formalidade, mas mitigando o caráter autoritário, surge na década de 1930, nos Estados Unidos da América, uma nova concepção de avaliação, que se vale das experiências dos exames e da medição, acrescentando uma proposição de planejamento curricular e aferição da mudança de comportamentos conforme os objetivos do currículo, como se passa a analisar.

2.1.4 Avaliação de currículo (1930 a 1945)

É concorde entre os estudiosos que Ralph W. Tyler foi o principal expoente no campo da avaliação com base em objetivos curriculares, tendo influenciado não apenas os processos avaliativos, mas de ensino como um todo, através de seus estudos e publicações a partir da década de 1930. Afirma Luckesi que foi Ralph Tyler quem “[...] cunhou a denominação ‘avaliação da aprendizagem’ [...]”, consistente na “prática que propunha, naquele momento, de diagnosticar o andamento da aprendizagem do educando na vida escolar, tendo em vista torná-la mais eficiente”³⁹.

Dias Sobrinho reporta-se ao escritor norte-americano como sendo o fundador da avaliação de currículo e *pai* da avaliação educativa, estabelecendo curiosa divergência quanto à terminologia empregada por

³⁷ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 18.

³⁸ HADJI, Charles. **A avaliação desmistificada**. Tradução Patrícia C. Ramos. Porto Alegre: Artmed, 2001, p. 34.

³⁹ LUCKESI, Cipriano C. *Op. cit.*, 2003, p. 15.

Tyler, afirmando ser este o criador da expressão *avaliação educacional*⁴⁰.

A seguir é reproduzido o conceito de avaliação proposto por Tyler:

O processo de avaliação consiste essencialmente em determinar se os objetivos educacionais estão sendo realmente alcançados pelo programa do currículo e do ensino. No entanto, como os objetivos educacionais são essencialmente mudanças em seres humanos - em outras palavras, como os objetivos visados consistem em produzir certas modificações desejáveis nos padrões de comportamento do estudante - a avaliação é o processo mediante o qual determina-se o grau em que essas mudanças do comportamento estão realmente ocorrendo.⁴¹

Embora alguns sustentem que Tyler não apresenta uma teoria que rompa com o modelo anterior, apenas enriquece os instrumentos avaliativos e os direciona a finalidades distintas daquelas propostas, sem abandonar, entretanto, o propósito de medição, permanecendo a concepção quantitativa de avaliação⁴², tal ideia não encontra apreço dentre os autores nacionais, os quais reconhecem as deficiências da teoria daquele autor, sem deixar de constatar a significativa contribuição por ele trazida, suficientemente robusta para estabelecer um novo modelo de avaliação, como se pode constatar em referências anteriores, bem como na seqüência.

Sandra Z. L. Sousa descreve algumas características da proposta inicial de Tyler, posteriormente desenvolvida noutros estudos, que culminam com sua lapidar obra de 1949, *Princípios básicos de currículo e ensino*. Nas palavras daquela autora:

Na década de 1930, amplia-se a idéia de mensuração por meio de testes padronizados, passando os estudos e pesquisas na área a incluir procedimentos mais abrangentes para avaliação do desempenho dos alunos. Destaca-se, dentre eles, o “Estudo de oito anos” implementado por

⁴⁰ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 18.

⁴¹ TYLER, Ralph W. *Princípios básicos de currículo e ensino*. Tradução Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1974, *apud* SOUSA, Sandra Zákia Lian. Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem. In SOUSA, Clarilza Prado de (Org.). **Avaliação do rendimento escolar**. 7 ed. Campinas: Papyrus, 2000, p. 30.

⁴² SUASSUNA, Lívia. *Op. cit.*, p. 29.

Tyler e Smith, que introduziu vários procedimentos de avaliação, tais como inventários, escalas, listas de registro de comportamentos, questionários, para coletar informações referentes ao desempenho dos alunos, durante o processo educacional, tendo em vista os objetivos curriculares, cuja concepção reflete-se até hoje nos trabalhos desenvolvidos na área da avaliação.⁴³

Destacando a relevância da proposta de Tyler, Vianna assinala que sua ação e influência foram amplas, não apenas no campo da avaliação, senão na educação em geral, especialmente na teorização, construção e implementação de currículos, “que procurou conceituar como um conjunto de experiências educacionais diversificadas que deveriam ser planejadas de forma a levar os alunos à concretização de determinados objetivos”⁴⁴. Vianna destaca que a implementação da avaliação a partir dos objetivos curriculares exerceu influenciou consideravelmente as práticas educativas nas décadas de 1930 e 1940, de sorte que Ralph Tyler “[...] com justa razão passou a ser considerado o verdadeiro iniciador da avaliação educacional [...]”⁴⁵.

É certo que o modelo desenvolvido por Tyler representou avanço significativo no processo de avaliação, passando-se da mera medição, em que o resultado não tinha utilidade para o processo educacional, (avaliava-se unicamente para aprovar ou reprovar; aceitar ou rejeitar, não ocorrendo uma retroalimentação do processo pelos dados da medição), para tomarem-se os resultados como informações úteis à gestão científica das instituições e desenvolvimento dos currículos, com vistas a atingir objetivos previamente traçados para o sistema. A partir de sua teoria é que se desenvolve uma proposta de gestão fundada na racionalidade científica, avaliando-se não apenas alunos, mas as próprias instituições e currículos, funcionando como meio diagnóstico para o constante planejamento e desenvolvimento. A avaliação desenvolve-se como instrumento de regulação do conhecimento e dos métodos. O currículo define os comportamentos desejados, ocorrendo controle, por meio da avaliação (é verdade que isso perpetua certo grau de perversidade, dando continuidade a ideia de classificação, premiando-se

⁴³ SOUSA, Sandra Zákia Lian. Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem. In SOUSA, Clarilza Prado de (Org.). **Avaliação do rendimento escolar**. 7 ed. Campinas: Papirus, 2000, p. 30.

⁴⁴ VIANNA, Heraldo Marelim. *Op. cit.*, 1995, p. 10.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 10.

ou punindo-se, conforme o resultado). O processo avaliativo persegue um ideal de eficiência extraído do modelo econômico e que retorna para esse, possibilitando analisar os resultados educacionais como produto, desenvolvendo-se a avaliação em busca da quantificação, classificação e detalhamento dos rendimentos⁴⁶. Com a ênfase na mudança comportamental, o culto a eficiência e a ampliação do campo da avaliação, os resultados passam a representar a própria noção de sucesso ou fracasso ante os objetivos previamente definidos, “[...] noutras palavras, os objetivos constituíam a origem dos critérios e normas e a avaliação consistia em determinar as coincidências e discrepância entre o prometido e o cumprido.”⁴⁷.

Dado a amplitude alcançada pela teoria de Tyler, as mudanças operadas no campo do ensino, colocando a avaliação como processo de desenvolvimento de currículo e como ferramenta de controle do sistema, Dias Sobrinho afirma que “[...] a concepção dos objetivos como organizadores os constitui como guias de conteúdos, metodologias e instrumentos avaliativos, o que possibilita caracterizar a proposta de Tyler como um ‘modelo’ de avaliação.”⁴⁸.

Os períodos que sucedem são marcados pela proliferação de estudos, muitos dos mesmos críticos ao modelo de Tyler, especialmente por sua epistemologia positivista, outros o reafirmam ou buscam dele tirar proveito para construção de uma proposta híbrida, entretanto, nenhum se apresenta teorizado, aceito e implementado com a mesma amplitude, não havendo propriamente uma sucessão, senão surgimento e convivência de múltiplas propostas avaliativas, sem que alguma tenha influenciado tão fortemente o ensino e avaliação, no mesmo grau que a prática de exames e a proposta de avaliação de currículo alcançaram.

2.1.5 Período da inocência ou ignorância (1946 a 1957)

Assim chamado ante o descrédito pelo qual passou não só a avaliação, como a própria educação, no período do pós-guerra, centrando-se as preocupações em outros aspectos educacionais, como a própria construção e expansão da rede de escolas, sem que tenha havido estabelecimento ou maior atenção a teorias educacionais.

O período epigrafado registra a realização de importantes estudos e publicações sobre avaliação, dentre elas obras de envergadura teórica,

⁴⁶ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 18-21.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 21.

inclusive a clássica obra de Ralph Tyler, *Princípios básicos de currículo e ensino*, como também, bem elaboradas críticas ao seu modelo, utilização da taxionomia com fins pedagógicos, além de um acentuado desenvolvimento dos instrumentos utilizados em testes de larga escala, que possibilitaram uma ampla coleta de dados, embora os mesmos quase não tenham sido utilizados para solução de problemas. A esse respeito, escreve Vianna:

[...] É nesse período que ocorre o desenvolvimento da teoria clássica dos testes e o surgimento de novas abordagens sobre avaliação educacional, como uma reação ao modelo proposto por Tyler. É importante destacar, nesse período, o aparecimento de uma instituição atuante até os dias fluentes e que serviu de modelo para a criação de outros órgãos semelhantes nos seus objetivos: - o **Educational Testing Service - ETS** - (1947), por inspiração de vários educadores, destacando-se E. F. Lindquist e Ralph W. Tyler. O **ETS**, a partir de sua criação, passaria a ter influência decisiva no desenvolvimento de testes (padronizados) e em amplos programas de avaliação, como o **National Assessment of Educational Progress (NAEP)** e o **International Assessment of Educational Progress (IAEP)**. A proliferação dos testes, nem sempre construídos segundo princípios claros e bem definidos cientificamente [...] ⁴⁹ (Grifos do autor).

Não obstante a produção literária, o desenvolvimento dos instrumentos, o surgimento de órgãos e a avaliação em larga escala, o período é caracterizado “por um certo descrédito, não só quanto à avaliação, mas também à própria educação”⁵⁰, o que pode encontrar explicação na crise do pós-guerra e início da guerra fria, com a eclosão de problemas econômicos e sociais, que conduziram os governos a adoção de políticas e medidas com intuito de prestação de contas à sociedade.

⁴⁹ VIANNA, Heraldo Marelim. *Op. cit.*, 1995, p. 11.

⁵⁰ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 18-21.

2.1.6 Período do realismo (1958 a 1972)

É um período de efervescência da avaliação, intensificando-se estudos e práticas a respeito, já com caráter ampliativo, voltado a diversos aspectos da realidade social, notadamente para orientar a tomada de decisões governamentais a cerca de políticas sociais no âmbito internacional, especialmente nos Estados Unidos da América.

O período sofre influência de diferentes teorias. O modelo positivista e quantitativo de Tyler continua a influenciar fortemente os processos de avaliação, ocorrendo, entretanto, uma contaminação por enfoques naturalistas ou fenomenológicos e qualitativos, assim como um deslocamento do propósito, passando-se da congruência entre objetivos curriculares e mudanças comportamentais produzidas, para uma avaliação voltada à tomada de decisões, com forte influência da ideia de eficiência dos serviços.

A necessidade de políticas sociais eficientes leva o governo norte-americano a tornar a avaliação parte obrigatória do processo educacional, estendendo tal obrigação a outras políticas públicas, como mecanismo para se estabelecer seu grau de eficiência, prestando contas à sociedade. Tal proposição se justificou mediante a ideia de que as escolas (e outros serviços públicos, já que a eles estendido o processo de avaliação) eram responsáveis pelos baixos rendimentos, o que constituiria mau investimento do dinheiro público, sendo direito da população saber do desenvolvimento de seus trabalhos⁵¹.

Com precisão, Vianna registra o período:

O contexto político decorrente, inicialmente, da administração John Kennedy e, a seguir, após 1963, da gestão Lyndon Johnson, em que houve uma grande preocupação com os reflexos das desigualdades sociais na diferenciação das oportunidades educacionais, passa a determinar um grande esforço no sentido de criar novas condições na área educacional, surgindo, por influência de Robert Kennedy, o conceito de responsabilidade em educação (**accountability**), a fim de evitar possíveis desperdícios dos recursos financeiros [...]. A aprovação de importante lei sobre educação elementar e secundária - **Elementary and Secondary Education Act (ESEA)**, em 1965, vai gerar um novo quadro que

⁵¹ *Ibidem*, p. 22.

favorecerá a pesquisa e a avaliação educacional, tendo em vista a imposição legal de que todos os projetos financiados deveriam ser obrigatoriamente avaliados [...]”⁵² (grifos do autor).

A orientação dos Estados Unidos da América pela eficiência de seus serviços, leva à produção de um modelo avaliativo pelo Pentágono, a ser empregado também às escolas. O documento é mencionado por Dias Sobrinho, especificamente seu objetivo: “elaborar programas que possam ser enunciados, medidos e avaliados em termos do custo/benefício”, registrando o autor que a partir de então a avaliação escolar ampliou significativamente seu campo, não se tratando mais de avaliação da aprendizagem, como de docentes, conteúdos, metodologias, estratégias, entre outros⁵³.

A proposta de avaliação de custo/benefício se estabelece não só para mensuração da eficiência do serviço, serve a avaliação também como meio de prestação de contas, seja pela transparência ante a publicidade dos resultados, seja pela responsabilização pelos resultados indesejados. “A avaliação dos sistemas educativos aparece doravante associada à responsabilização pelos resultados escolares dos alunos”⁵⁴.

Nesse período surgem importantes nomes no campo da avaliação, como Scriven (1967), preocupado em conceituar avaliação, diferencia seus papéis formativo e somativo, influenciando discussões até hoje não exauridas⁵⁵; Stake (1967), que trabalha a ideia de avaliação como algo não meramente episódico, devendo permitir a compreensão de todo o processo relacionado a um programa, discutindo a diferença entre avaliação quantitativa e qualitativa como algo de natureza epistemológica⁵⁶; Cronbach (1963), para quem a avaliação é um processo que visa a coleta de dados e uso de informações que permitam

⁵² VIANNA, Heraldo Marelím. *Op. cit.*, 1995, p. 12.

⁵³ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 22.

⁵⁴ AFONSO, Almerindo Janela. *Op. cit.*, p. 44.

⁵⁵ VIANNA, Heraldo Marelím. Estudos em avaliação educacional VIANNA, Heraldo Marelím. Estudos em avaliação educacional. In **Novos estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 19, jan./jun. 1999, p. 100. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1134/1134.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011. In **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 17, jan./jun. 1998, p. 112. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1086/1086.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

⁵⁶ VIANNA, Heraldo Marelím. Estudos em avaliação educacional. In **Novos estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 19, jan./jun. 1999, p. 100. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1134/1134.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

decisões valorativas sobre um programa educacional⁵⁷; e Stufflebeam, Guba, Hammond e Provus (1971), que desenvolvem a concepção de avaliação com vistas a tomada de decisões, dando-lhe caráter analítico e racional, abrangendo momentos distintos (planejamento, estruturação, implementação e reciclagem das decisões), havendo para cada momento uma forma específica de avaliação (avaliação do contexto, dos insumos, do processo e do produto), trata-se da avaliação para melhorar e não para provar⁵⁸.

Embora tais nomes tenham influenciado os estudos e práticas em avaliação no período, agravando a crise do modelo tyleriano, é no próximo período que se farão sentir mais fortemente os reflexos dessa teorização.

2.1.7 Profissionalização da avaliação (a partir de 1973)

A ampliação do campo da avaliação educacional, sua vinculação com eficiência, prestação de contas e responsabilização, bem como a riqueza das teorias desenvolvidas no período anterior, elevam a avaliação a um dado grau de complexidade que a mesma passa a ser, não só uma área de muitas práticas, como um importante objeto de estudo, surgindo uma bibliografia especializada no assunto, se formando organizações profissionais, seminários e congressos, que produzem como resultado a meta-avaliação, ou seja, a avaliação da avaliação.

Ao tratar do assunto, Vianna afirma que:

A partir dos anos 70, a avaliação educacional torna-se um campo profissional definido, exigindo especialização aprofundada, com a exclusão de improvisações supostamente técnicas, mas pouco sólidas conceitualmente, num campo em que atuavam diferentes profissionais, inclusive administradores. [...] Simultaneamente, surgem importantes revistas especializadas, algumas de alta qualidade técnica, associando avaliação e políticas públicas, avaliação e planejamento, entre outras, permitindo, assim, a disseminação de novas idéias, a formulação de teorias e modelos, e, sobretudo, a divulgação de importantes estudos.⁵⁹

⁵⁷ VIANNA, Heraldo Marelim. *Op. cit.*, 1998, p. 95.

⁵⁸ VIANNA, Heraldo Marelim. *Op. cit.*, 1999, p. 78.

⁵⁹ IDEM. p. 12.

Com base em Stufflebam e Shinkfield, Dias Sobrinho informa terem sido as principais contribuições dessa fase “o incremento e melhora da comunicação; qualificação, preparação e titulação dos avaliadores; cooperação entre organizações profissionais relacionadas com a avaliação educacional;”⁶⁰. Aponta como essencial a transição do caráter diagnóstico da avaliação para caracterizá-la como um julgamento de valor: “a dimensão do valor está na essência mesma da avaliação e se inscreve radicalmente em sua etimologia. O valor dota a avaliação de uma função ativa”⁶¹, fazendo da aprendizagem o elemento central da avaliação, que passa a retroalimentar o processo de ensino-aprendizagem, para melhorá-lo a cada etapa.

Esse desenvolvimento não das práticas e teorias avaliativas, com consequente profissionalização dos avaliadores (antes com formação genérica), conduz a melhora do diálogo entre positivistas quantitativos e fenomenológicos qualitativos e o efetivo deslocamento de centro, passando dos objetivos para a tomada de decisões.

Observa-se que, se por um lado o período do realismo conheceu significativas contribuições, dentre elas a ampliação do campo da avaliação e a proliferação das teorias, conduzindo a necessária profissionalização da área. Foi esta que, ao fazer emergir bibliografia especializada e formar avaliadores profissionais, possibilitou maior diálogo, aproximação de ideias e conseqüentemente, aumento da complexidade do processo avaliativo, que ao mesmo tempo que não abandona os critérios qualitativos e positivistas, agrega concepções humanistas, qualitativa, formativas, impondo uma avaliação que considere múltiplos elementos do contexto, focada tanto no processo e quanto no resultado.

Embora autores reconheçam que o modelo de Tyler encontra-se fortemente arraigado na cultura avaliativa⁶², face o desenvolvimento experimentado no século XX e sua estreita relação com políticas públicas (não só educacionais), torna-se inequívoca a conclusão de que pela complexidade das práticas e teorias no campo da avaliação, os instrumentos meramente descritivos tornam-se limitados e incapazes de responder adequadamente aos anseios sociais, descrevendo Dias Sobrinho que o relatório desenvolvido e apresentado por Colemann no governo Kennedy, referia a “insuficiência dos testes padronizados e ao baixo desempenho de estudantes provenientes de segmentos sociais

⁶⁰ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 24.

⁶¹ *Ibidem*, p. 24.

⁶² VIANNA, Heraldo Marelím. *Op. cit.*, 1998, p. 81.

pobres, e a consideração dos fatores externos ao meio escolar”, com o que:

O campo da avaliação, ao crescer em complexidade e se inserir mais declaradamente no âmbito político e social, incorporou as contradições, que não são meramente epistemológicas, mas, sobretudo resultam de distintas concepções de mundo. A avaliação se assume, então, como política e de grande sentido ético. Tem grande interesse público e se desenvolve no interior das dinâmicas contraditórias da vida social. A ética, sendo a fundadora do sujeito, assegura também a subjetividade do outro; reconhece a alteridade; realiza-se, portanto, num meio social e intersubjetivo.⁶³

O avaliar é um fazer coletivo e como tal compreende em si um conjunto de interesses de distintas pessoas, cada uma com seus valores, visões de mundo, posicionamentos e posturas que, não raro, se produzem conflitos internos, que perturbam o processo, o que pode interferir e prejudicar a validade do resultado. Ao mesmo tempo, é um processo de interesse coletivo e não pode assentar-se arbitrariamente sobre as suposições unilaterais de um ente, programa ou sujeito. A avaliação passa a ter como fundamento a participação de todos os sujeitos em todas as etapas do processo, incorporando a negociação como um de seus valores e procedimentos centrais, construindo-se como processo democrático, requerendo um novo perfil de avaliador, capaz de conduzi-lo com responsabilidade⁶⁴.

Nesse cenário evolutivo, é observado um significativo desenvolvimento da avaliação no século XX, ao mesmo tempo que não se dissipam das divergências a seu respeito, não havendo hegemonia de paradigmas teóricos ou práticos, senão uma conflituosidade entre as epistemologias positivista e naturalista, das ciências duras com as brandas, do quantitativo com o qualitativo, apresentando vasto campo de discussões, como se poderá perceber melhor numa breve abordagem de alguns dos principais enfoques avaliativos.

⁶³ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 27.

⁶⁴ VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação de programas educacionais: duas questões. In **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo, v. 16, n. 32, jul./dez. 2005, p. 43. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1240/1240.pdf>>. Acesso: 31 jul. 2011.

2.2 ENFOQUES AVALIATIVOS

A literatura especializada, além de vasta, não é uniforme ao tratar dos distintos métodos, funções, formas e objetivos da avaliação. Não é objetivo do presente estudo discutir a teoria subjacente para estabelecer o correto critério classificatório e distintivo entre métodos, funções, formas e objetivos da avaliação, pelo que, sob a epígrafe, tratar-se-á indistinta e superficialmente dos principais métodos ou formas que a avaliação pode assumir e, eventualmente, quanto as funções e objetivos a que pode se prestar^{65 66}.

Embora mencione importantes classificações feitas por renomados teóricos, Dias Sobrinho dá destaque a critério utilizado por Ernest House, explicando as que reputa mais relevantes, que serão brevemente referidas a seguir.⁶⁷

Análise de sistemas é o método pelo qual se realiza uma avaliação de caráter preponderantemente quantitativo, com base em estatísticas, empregando a psicometria, sociometria e econometria (tendo como referente a curva normal), para medir a diferença de resultados entre os diversos integrantes do grupo avaliado e os indicadores predispostos. A objetividade e a fiabilidade dos instrumentos, com vistas a garantir resultados válidos, são aspectos de maior relevância nesse método avaliativo, que segue proposição epistemológica positivista. É frequentemente utilizada para avaliações em larga escala para tomada de decisões governamentais.

O enfoque dos *objetivos comportamentais* desenvolve-se com base no pensamento de Tyler (cuja contribuição para a avaliação já foi referida nesse trabalho), buscado verificar o grau de atingimento das metas previamente definidas. Ganha maior popularidade com a elaboração de taxionomias de objetivos educacionais. Embora tenha como função mensurar a aproximação ou distanciamento em relação aos objetivos, atua também sobre estes, sendo o processo de avaliação uma verdadeira pesquisa, em que os objetivos são hipóteses de trabalho.

⁶⁵ LEITE, Denise. **Reformas universitárias: avaliação institucional participativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005, p. 33-34.

⁶⁶ Apenas para compreensão do esforço héculo que implicaria uma incursão teórica nesse sentido, basta referir que Dias Sobrinho (*Op. cit.*, 2003, p. 29-42) trata de vinte e seis enfoques distintos, sem, contudo, adentrar em alguns que serão mencionados ao fim desse subtítulo.

⁶⁷ A primeira etapa será desenvolvida toda a partir da classificação feita com base no pensamento do autor brasileiro, cuja referência bibliográfica segue: DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 29-35.

A avaliação que busca fundamentar a *tomada de decisão* assume caráter investigativo, devendo estabelecer com clareza informações úteis ao destinatário (responsável pela tomada de decisão). O processo toma em conta uma adequada identificação dos destinatários, para definição de critérios que garantam a utilidade dos resultados, desenvolvendo-se em várias etapas: coleta, organização, análise e transmissão. Como visto acima, quando se tratou da evolução da avaliação, esse método orientado à decisão – podendo ser utilizado na administração pública ou privada – foi referido por Cronbach (1963), mas conheceu seu maior expoente em Stufflebeam (1971).

Com caráter crítico e libertário, a proposta de avaliação que *prescinde dos objetivos* pretende isentar a avaliação das intenções das autoridades e responsáveis pelos programas, anulando tais subjetividades. Somente evitando os objetivos e buscando atender as necessidades do usuário (que seria então o destinatário do processo de avaliação), é que se teria uma avaliação efetivamente objetiva. Proposta por Scriven, não foi suficientemente desenvolvida sua metodologia, não sendo muito clara, logo, pouco usada.

Outro enfoque é o do estilo da *crítica de arte*, em que prepondera um caráter qualitativo da avaliação, para traduzir as qualidades essenciais, perceber sutilezas e articulando com o geral. Os avaliadores devem estar preparados e contarem com a experiência, para atuarem como críticos no processo. “É importante conhecer bem as situações, ampliar as percepções, julgar e informar, misturando descrição e valoração, de modo que ampliem as percepções dos destinatários”⁶⁸.

A avaliação desenvolvida conforme critério de *revisão profissional* ou *acreditação (accreditation)*, segue critérios padronizados que servem de parâmetro para o trabalho de avaliadores externos (acreditadores), preferentemente tomados entre profissionais da área de formação que será objeto da avaliação e que farão a avaliação de um programa ou instituição, concluindo pela certificação ou não do programa, curso, departamento ou unidade.

O processo de avaliação sob o enfoque de *estudo de caso* ou *negociação* (também referido por alguns como transacional, democrático, naturalista, responsiva ou iluminativa), consiste num procedimento avaliativo que busca identificar e compreender a visão dos envolvidos, demonstrando as diferentes compreensões sobre o objeto da avaliação. O método conjuga procedimentos antropológicos, naturalistas

⁶⁸ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 33.

e etnográficos, preponderando o caráter qualitativo, com entrevistas e negociação. A seu respeito, assinala Dias Sobrinho:

[...] Trata-se de um enfoque de crescente aceitação, tanto em termos práticos quanto teóricos, especialmente porque, ao adotar a negociação, valoriza e acolhe a pluralidade de valores e a liberdade de manifestação. No enfoque naturalista, da negociação, democrático (MacDonald), de avaliação “iluminativa” (Parielti e Hamilton), “responsiva” ou ainda “respondente” (Stake), o poder é distribuído de forma democrática entre os participantes ou distintos grupos, partindo do princípio de que a participação é fundamental e que toda a informação deve ser levada em conta. Não se trata de um processo tranquilo e sem contradições. O processo é de permanente negociação, o que significa não eliminar, e sim considerar as contradições teóricas, práticas e de interesses organizacionais ou políticos e buscar os acordos necessários para o desenvolvimento da avaliação.

Não se trata de um método avaliativo facilmente empregado, exigindo do avaliador experiência para condução ética do processo, com flexibilidade para se adaptar às diferentes posições e questionamentos com que se depara no curso do trabalho, respeitando e recebendo as distintas proposições, sem perder a condução do processo.

Além dos enfoques referidos a partir do trabalho de Dias Sobrinho, cumpre fazer menção a outros, ante sua reiterada menção pela literatura especializada. Como se perceberá, não existe necessariamente uma exclusão entre os acima classificados e os a seguir:

Avaliação normativa, como observa Hadji, não corresponde com a acepção habitual da palavra, designando, “tecnicamente, um modo de proceder em que se considera a distância em relação aos outros antes de considerar a distância em relação ao alvo visado”⁶⁹. A avaliação conduzida segundo esse enfoque pretende a classificação dos sujeitos um em relação ao outro, não mensurar o grau de aprendizagem ou atingimento de metas. Recebe esse nome por presumir “que as diferenças individuais tendem a distribuir-se de acordo com a curva normal de Gauss - toma como referência, ou compara, as realizações dos

⁶⁹ HADJI, Charles. *Op. cit.*, p. 18.

sujeitos que pertencem ao mesmo grupo, o que lhe confere uma natureza intrinsecamente seletiva e comparativa”⁷⁰.

Enfoque frequentemente oposto ao normativo, é o da *avaliação criterial*, que verifica a aprendizagem individual em relação aos objetivos previamente estabelecidos, desenvolvendo-se a partir do modelo educacional de Tyler e aprimorada a partir da taxonomia dos objetivos educacionais, devendo ser aplicada com propósito diagnóstico e compensatório do aproveitamento do educando ao longo do processo. Para Afonso, esse modo de avaliar deve:

[...] ser concretizada mediante provas ou testes deliberadamente construídos com preocupações técnicas e metodológicas, obedecendo aos requisitos normais, nomeadamente em termos de garantia de *validade e fidedignidade*. A avaliação criterial é ainda a modalidade de avaliação que dá mais garantias de que são realizadas quer a transmissão quer a aprendizagem das chamadas competências mínimas necessárias ao mundo do trabalho (cf. Carnoy & Levin, 1985; Sarup, 1990) e, ao mesmo tempo, é a modalidade de avaliação pedagógica que permite um maior controlo central por parte do Estado [...] (grifo do autor).⁷¹

Outra acepção avaliativa é a *somativa* ou *cumulativa*, tida como tal a que se realiza ao término de um ciclo ou período para determinar a aprovação ou reprovação, sem possibilitar uma compensação das perdas havidas no curso do processo. Luckesi a identifica com os exames, afirmando que “o ato de examinar tem como função a classificação do educando, minimamente, em ‘aprovado ou reprovado’” que se contrapõe à avaliação que “tem como função investigar a qualidade do desempenho dos estudantes, tendo em vista proceder a uma intervenção para a melhoria dos resultados, caso seja necessária”⁷². Hadji a nomina como *cumulativa*, para dizer que “ela tem a função de verificar se as aquisições visadas pela formação foram feitas. Faz-se um balanço das aquisições no final da formação, com vistas a expedir, ou não, o ‘certificado’ de formação”. É também dita avaliação do produto, por não

⁷⁰ AFONSO, Almerindo Janela. *Op. cit.*, p. 34.

⁷¹ *Ibidem*, p. 35.

⁷² LUCKESI, Cipriano Carlos. Avaliação da aprendizagem... mais uma vez. In **Revista ABC EDUCATIO** n. 46, p. 28-29, jun. 2005. Disponível em: <http://www.luckesi.com.br/textos/abc_educatio/abceducatio_46_avaliacao_da_aprendizagem_mais_uma_vez.pdf>. Acesso: 31 jul. 2011.

se preocupar com medidas de melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

Foi Scriven⁷³ quem primeiro definiu a *avaliação formativa*, para designar o processo avaliativo de caráter contínuo, com objetivo de transmitir ao aluno informações de retorno que pode utilizar para otimizar estratégias de aprendizagem, preponderando a preocupação com o processo de apropriação dos saberes, devendo o professor dela valer-se para intervir, com intuito de melhorar a aprendizagem. Como observa Hadji, a avaliação formativa tem como função principal “contribuir para uma boa regulação da atividade de ensino (ou da formação, no sentido amplo). Trata-se de levantar informações úteis à regulação do processo de ensino-aprendizagem”⁷⁴.

Afonso alerta quanto a necessidade de se evitar uma possível e incauta confusão entre avaliação formativa e criterial:

[...] o campo da avaliação formativa é muito mais amplo do que aquele que diz respeito aos *testes referidos a critérios*, embora a eles possa recorrer. Aliás, na nossa perspectiva, é esta amplitude da avaliação formativa que possibilita a ruptura com a “norma da equidade formal que rege a avaliação certificativa” (Perrenoud, 1992, p. 156), e que permite que aquela forma de avaliação pedagógica possa dar conta do reconhecimento da pluralidade de formas de excelência escolar [...]⁷⁵

Preocupação semelhante tem Philippe Perrenoud, alertando quanto à falsa percepção de alguns que entendem ser a avaliação formativa algo relativamente novo e que pode encontrar nas “pedagogias formais de domínio” impedimentos a sua aplicação, com o que não concorda e posiciona-se adversamente:

Para mim, as coisas não parecem tão definidas. Mesmo nos sistemas escolares tradicionais, certos estabelecimentos, certas equipes pedagógicas, até mesmo certos professores isolados, seduzidos pelas pedagogias diferenciadas, tentam aplicá-las à sua escala e com os meios que têm, sem pedir nada para ninguém, compondo com as restrições do sistema. Proponho considerar como formativa toda prática de avaliação contínua que pretenda

⁷³ VIANNA, Heraldo Marelim. *Op. cit.*, 1998, p. 112.

⁷⁴ HADJI, Charles. *Op. cit.*, p. 19.

⁷⁵ AFONSO, Almerindo Janela. *Op. cit.*, p. 38.

contribuir para melhorar as aprendizagens em curso, qualquer que seja o quadro e qualquer que seja a extensão concreta a diferenciação do ensino. Essa ampliação corre o risco, de um ponto de vista prescritivo, de fazer com que a idéia de avaliação formativa perca seu rigor. Na perspectiva descritiva que aqui adoto, essa ampliação autoriza a dar conta das práticas correntes de avaliação contínua sob o ângulo de sua contribuição almejada ou efetiva para a regulação das aprendizagens durante o ano escolar.⁷⁶

Corroborando essa possibilidade, Hadji afirma que “é a intenção dominante do avaliador que torna a avaliação formativa. Isso fica muito claro quando considera-se a maneira como se descreve, classicamente, uma avaliação formativa”, traduzindo como sua essência a informação, estabelecendo a regulação da aprendizagem, sendo formativa toda avaliação que favoreça o desenvolvimento do aprendiz, concluindo que a “avaliação não precisa conformar-se a nenhum padrão metodológico para ser formativa”⁷⁷.

A chamada *avaliação quantitativa* desenvolve-se com base no levantamento de dados objetivos, padrões, medidas, mensuração de resultados, remontando as características dos testes psicométricos. Predominou nas práticas avaliativas durante muito tempo, passando a ser fortemente resistida pela literatura especializada, a partir da década de 1960, podendo resumir-se o argumento dos críticos mais sagazes na expressão ácida de Luckesi: “as médias são médias entre números e não expressões de aprendizagens bem ou malsucedidas”.

Proposição com caráter distinto e que busca superar essa limitação da medição, é a proposta de uma *avaliação qualitativa*, que objetiva um acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem, verificando o grau de desenvolvimento e apropriação do saber pelo educando, realizando uma avaliação inicial e contínua, possibilitando o planejamento e revisão do processo, mediante interferência do docente nas estratégias de ensino, visando a efetiva aprendizagem.

⁷⁶ PERRENOUD, Philippe. **Avaliação:** da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas. Tradução Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999, p. 78

⁷⁷ HADJI, Charles. Op. cit., p. 20.

Esse enfoque surgiu a partir da necessidade de uma revisão das premissas epistemológicas até então vigentes, tendo um novo e claro compromisso, como observa Demo:

[...] O objetivo maior está claro: *a avaliação tem sua razão de ser como processo de sustentação do bom desempenho do aluno*. Se este não aprender bem, ou seja com qualidade formal e política, nada feito! Daí depreende-se que avaliação há de ser um *processo permanente e diário*, não uma intervenção ocasional, extemporânea, intempestiva, ameaçadora. Esta marca já descarta a prova como critério relevante de avaliação, porque não só avalia um desempenho tão precário e suspeito (memorização), mas sobretudo porque não é parte componente natural do processo educativo. [...] ⁷⁸ (grifos do autor).

Definindo-a o autor afirma que:

A avaliação qualitativa pretende ultrapassar a avaliação quantitativa, sem dispensar esta. Entende que no espaço educativo os processos são mais relevantes que os produtos, não fazendo jus à realidade, se reduzida apenas às manifestações empiricamente mensuráveis. Estas são mais fáceis de manipular metodologicamente, porque a tradição científica sempre privilegiou o tratamento mensurado da realidade, avançando, por vezes, de maneira incisiva em algumas disciplinas sociais, como a economia e psicologia. Todavia, não se pode transferir a limitação metodológica à pretensa redução do real. Este é mais complexo e abrangente do que sua face empírica. A avaliação qualitativa gostaria de chegar até à face qualitativa da realidade, ou pelo menos de se aproximar dela. ⁷⁹

Não se pode imaginar, entretanto, que a avaliação qualitativa pretenda ou possa simplesmente suprimir os aspectos quantitativos da avaliação. O que propõe é empreender esforços, estratégias e meios para além dos tradicionais instrumentos de medida, atuando de maneira

⁷⁸ DEMO, Pedro. **Avaliação sob o olhar propedêutico**. 2 ed. Campinas: Papyrus, 1999, p. 41.

⁷⁹ DEMO, Pedro. Teoria e prática da avaliação qualitativa. In **PERSPECTIVAS**, Campos dos Goytacazes, v.4, n.7, p. 106-115, jan./jul. 2005, Disponível em: <[http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2007vol1n1/volume%201\(1\)%20artigo9.pdf](http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2007vol1n1/volume%201(1)%20artigo9.pdf)>. Acesso: 31 jul. 2011.

contínua, possibilitando intervenções para adequações que conduzam a uma efetiva aprendizagem. Como constata Perrenoud “todas as abordagens são ‘quantitativas’: quaisquer que sejam as informações utilizadas; por mais qualitativas que sejam, elas alimentarão, no final das contas, hierarquias de excelência, classificações e julgamentos de valor, de natureza, se não simétrica, ao menos ordinal”.⁸⁰

A *avaliação emancipatória* refere o processo descritivo, analítico e crítico de uma dada realidade, com objetivo de transformá-la, busca libertar dos condicionamentos deterministas, para que os envolvidos no processo educacional alcancem autonomia para condução e construção de sua história. Quem primeiro defendeu e estabeleceu contornos para a avaliação emancipatória foi Ana Maria Saul, sustentando que “[...] Ela está situada numa vertente político-pedagógica cujo interesse primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito [...]”⁸¹. Salvo melhor juízo, a avaliação emancipatória não distingue-se em seus fundamentos da qualitativa, apenas realça alguns de seus aspectos e dimensões, permanecendo, entretanto, nos limites conceituais da avaliação qualitativa.

Ligada aos enfoques formativo e qualitativo acima expostos, tem-se a *avaliação prognóstica*, que consiste em avaliar o estudante antes do início do processo formativo, com intuito de estabelecer nível de conhecimento, aptidões e dificuldades, visando uma adequação, que pode ser do programa, para conformá-lo ao aprendiz, ou indicando a este outros níveis de formação que estejam adequados as suas condições de momento, como se extrai da lição de Charles Hadji, considera-se prognóstica a avaliação “que identifica certas características do aprendiz e faz um balanço, certamente mais ou menos aprofundado, de seus pontos fortes e fracos. A avaliação prognóstica tem a função de permitir um ajuste recíproco aprendiz/programa de estudos”.

Por derradeiro, há que se referir a *autoavaliação*, como processo autocrítico e reflexivo, em que o sujeito cognocente ou instituição avaliada, conhecendo o contexto de sua inserção, sua responsabilidade e comprometimento com os objetivos do programa, sua conduta e desenvolvimento num sentido amplo, há de manifestar-se

⁸⁰ PERRENOUD, Philippe. A Avaliação dos Estabelecimentos Escolares: um Novo Avatar da Ilusão Cientificista? In *Idéias*, n° 30, p. 193-204. Tradução de Luciano Lopreto. Revisão técnica da tradução de Maria José do Amaral Ferreira. Disponível em: <http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_1998/1998_49.html>. Acesso: 29 jul. 2011.

⁸¹ SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo**. 5 ed. São Paulo: 2000, p. 61.

responsavelmente, fazendo sua própria avaliação. A autoavaliação, evidentemente, deve ser vista e aplicada com reservas, especialmente no âmbito da avaliação institucional, como adverte Demo:

[...] não se trata de extinguir a auto-avaliação, cujas propriedades pedagógicas são conhecidas e decantadas. O problema é não fazer dela modismo ou autodefesa. Sobretudo, é mister compreender que, sendo avaliação fenômeno instintivamente político, tem as propriedades e os riscos do fenômeno do poder. [...] ⁸²

Como resta evidenciado, de um modo geral, os enfoques da avaliação desenvolveram-se voltados para a avaliação da aprendizagem, em pequena ou larga escala, avaliando preponderantemente um ou outro aspecto, ressalva feita ao enfoque da avaliação de revisão profissional, que é vocacionada a acreditarão de instituições, programas, cursos. Em que pese isso, não se pode dizer que os demais enfoques assumem caráter de incompatibilidade completa com processo de avaliação institucional, exceção feita ao enfoque que prescinde dos objetivos, já que uma avaliação externa de instituições de ensino superior e seus cursos sem atentar a objetivos estabelecidos pela autoridade instituidora do processo não parece que tenha efetivo aproveitamento ou satisfaça a quem quer que seja.

Realizada uma breve evolução da avaliação e uma sintética revisão de seus principais enfoques, compreendidas as distintas funções assumidas ou pretendidas para a avaliação, resta estabelecido o mínimo de sustentação teórica para se avançar na perspectiva do Estado como avaliador, conduzindo conseqüentemente a adoção pelo Brasil de programas de avaliação das instituições de ensino superior e seus cursos, cuja origem e evolução ocuparão as próximas linhas deste estudo.

2.3 O ESTADO AVALIADOR

Introdutoriamente é necessário informar que não se emprega a expressão “Estado avaliador” com significado político ou ideológico algum, senão para destacar a postura adotada pela imensa maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, em que o Estado passa a avaliar suas distintas políticas e programas, assim como organismos e instituições estrategicamente relevantes ao governo.

⁸² DEMO, Pedro. *Op. cit.*, 1999, p. 36.

Inegável que, quando se tratando de políticas ou programas públicos (ou de interesse público), a interferência estatal não é fenômeno atual, pelo contrário, a evolução histórica tem caminhado para a diminuição dessa ingerência. Tomando-se como pressuposto que nenhum ato por parte do soberano prescinde a avaliação como processo reflexivo, é correto dizer que os governos sempre avaliaram políticas, programas, instituições, organizações e atos a serem praticados. A interferência do Estado revela-se justificável, senão essencial, especialmente quando ocorre transferência de recursos ou concessão de subsídios públicos, para o adequado planejamento que deve orientar a gestão pública.

Entretanto, a utilização da avaliação como processo complexo, fundamentada teoricamente, orientada à finalidades preconcebidas, enfim, como instrumento mais efetivo de governança pública focada no desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas público-sociais, é fenômeno mais recente, concomitante a maturidade e profissionalização da avaliação, sendo uníssona a literatura em estabelecer a década de 1960 como referencial, quando ocorreu a ampliação das discussões, produções e intensificação dos processos de avaliação, sofrendo uma consequente ampliação de seu campo. Isso leva ao surgimento de um campo especializado do saber, levando a profissionalização (suficiência: teórica, de campo e de profissionais formados) na década seguinte.

Nesse período inicial a avaliação incorpora contribuições importantes da antropologia, sociologia filosofia, fenomenologia, etnografia e outras influências das ciências sociais e foca-se identificação e superação de mazelas sociais, destacando-se os procedimentos de avaliação conduzidos pelos governos Kenedy e Lyndon Johnson, assim como a proposta do senador Robert Kenedy que torna obrigatória avaliação dos programas voltados aos estudantes de famílias pobres e marginalizadas. Prevalece uma visão qualitativa da avaliação, ainda que se valha em alguns momentos de dados quantitativos. Essa tônica avaliativa perdurou até início da década de 1980⁸³.

Neste momento ocorre uma transição do papel do Estado como avaliador, passando a valer-se de processos avaliativos como forma de prestação de contas (*accountability*⁸⁴) à sociedade, seja por decorrência

⁸³ DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002, p. 40-45.

⁸⁴ A literatura tem traduzido o termo inglês utilizando dois significados diferentes: (1) prestação de contas; (2) responsabilização. Opta-se por utilizar “prestação de contas”, visto

de altos investimentos de recursos públicos (aparentemente) sem resultado desejado, ou por influência dos setores privados que entendem que os serviços públicos encontram-se contaminados pelo mal da ineficiência.

Esse emprego gerencialista e fiscalizador, que retoma a matriz positivista da avaliação é apontado com tom de forte crítica por Dias Sobrinho:

A mudança de paradigma do Estado de Bem-Estar par ao neoliberalismo engendrou um tipo novo de Estado Avaliador. Em outras palavras, o Estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços que a sociedade utiliza para superar seus problemas e passou a exercer severo controle e forte fiscalização. Observa-se aí uma transferência de ênfase. No primeiro caso, a avaliação tinha o propósito de analisar a eficácia dos programas com a finalidade de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais. No segundo, prevalece a lógica do controle e da racionalidade orçamentária, que efetivamente significa cortes de financiamento e rebaixamento da fé pública.⁸⁵

Ocorre uma retomada dos modelos avaliativos de epistemologia positivista, restabelecendo-se a fé em indicadores mensuráveis – como capazes de assegurar a fiabilidade dos instrumentos e resultados da avaliação –, com retomada da concepção normativa e quantitativa, ocorrendo afirmação política da competição e comparação, o que é visto como retrocesso em relação a modelos pluralistas e democráticos já desenvolvidos na teoria da avaliação (acima tratados), como sistema excludente e não formativo, ensejando críticas da literatura especializada⁸⁶.

A avaliação a serviço do Estado (ou melhor, do governante) passa a servir a um só tempo para dois propósitos: legitimação e majoração da eficiência; embora sempre queira transparecer apenas um: eficiência. Em tempos de crise, desconfiança e cobrança por parte da população, pode ser instrumento legitimador da gestão estabelecida por um dado governo ou modelo gestor, fiando-se justamente que a avaliação

que muitas vezes a expressão *accountability* designa mera divulgação de resultados, sem adoção de medidas de responsabilização.

⁸⁵ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2002, p. 46.

⁸⁶ A esse respeito ver: SUASSUNA, Lívia. *Op. cit.*, 2007, p. 32; DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 43-67; AFONSO, Almerindo Janela. *Op. cit.*, p. 43-51.

estabeleceria transparência e mensuraria a eficiência das medidas adotadas. Trata-se de uma utilização perversa da avaliação, normalmente acompanhada de práticas deturpantes e indutivas do resultado. Não se está afirmando que a avaliação pública tenha caráter desvirtuante para legitimar ações dos governantes, apenas se identifica uma possibilidade de seu mau uso.

Superada e assimilada pela consciência coletiva a figura do Estado como avaliador dos programas instituídos, das instituições, projetos etc., sua utilização intensifica-se e expande-se, surgindo a cultura da avaliação estatal, vista invariavelmente como perversa prática neoliberal por alguns, estimulada por outros, que esperam que os serviços públicos tenham nível de eficiência compatível com os prestados no âmbito privado, não podendo ser negado que o modelo visto antes daquela década - inclusive na educação - caminha longe do esperado pela maioria da população (sentimento ainda presente na atualidade), sendo que os serviços públicos não podem ser desenvolvidos com base no abstrato mundo das filosofias, para atender aos ideais das mentes iluminadas que projetam mundos humanitários e perfeitos. Antes de se atingir o ideal, é necessário suprir o emergencial, atender a mais premente necessidade coletiva, sem ignorar as limitações estruturais existentes. A caminhada inicia-se com um passo, ainda que cambaleante.

Com tom crítico a cultura da avaliação estatal, Afonso se manifesta sobre a origem:

A partir da década de oitenta, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por parte de governos neoconservadores e neoliberais, começou a ser traduzido pela expressão “Estado avaliador” (cf. Neave, 1988; Henkel, 1991b; O’Buachalla, 1992; Hartley, 1993). Esta expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado adotando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas. [...] diminuir despesas públicas exigiu não só a adoção de uma *cultura gestonária* (ou *gerencialista*) no setor público, como induziu a criação de mecanismos de controlo e responsabilização mais sofisticados. A avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a

implementação desses mecanismos. Aliás, sem objetivos claros e previamente definidos não é possível criar *indicadores* e medir as *performances* [...] ⁸⁷ (grifos do autor).

Ao contrário do que se observa nas fases evolutivas da avaliação, que foram marcadas pelos modelos idealizados principalmente nos EUA, com alguma contribuição europeia, refletindo-se tardiamente no Brasil, essa nova postura estatal refletiu-se imediatamente nas políticas públicas brasileiras, talvez sem a intensidade ou nível organizacional percebido no norte (inclusive pelo modelo de gestão utilizado pelos militares que governaram o Brasil a partir de 1964), mas ao menos apresentou desde logo alguns aspectos observáveis da orientação ideológica.

É o que depreende-se da observação feita por Livia Suassuna:

[...] se inicia no final dos anos 70 e se estende por toda a década de 80 e parte da de 90. Nesse período, ocorre a crise do petróleo e da economia em escala mundial, que levou a cortes de recursos destinados às áreas sociais, sob o argumento do combate ao desperdício e à ineficiência das políticas e instituições públicas. É a fase de consolidação da racionalidade neoliberal, em que o universo da educação é equiparado ao mercado. Isso trouxe mudanças significativas tanto nos conteúdos quanto nos procedimentos de avaliação. Surge a figura do Estado avaliador, que, de provedor de benefícios e serviços, passa a controlador e fiscalizador das políticas públicas. Assim, a avaliação, que antes analisava a eficácia dos programas sociais, com a finalidade de torná-los mais produtivos, ganha um novo conteúdo: o da lógica do controle e da racionalidade orçamentária. [...] A competição surge como um valor supremo. Ela é vista como o caminho da qualidade e uma forma de assegurar, aos clientes e usuários dos sistemas, o melhor serviço. ⁸⁸

É natural que a mudança de postura do Estado provoque desconforto, especialmente àqueles que passam a ser avaliados ou que estejam envolvidos nas instituições, programas e projetos objeto de

⁸⁷ AFONSO, Almerindo Janela. *Op. cit.*, p. 50.

⁸⁸ SUASSUNA, Livia. *Op. cit.*, 2007, p. 31.

avaliação. Imaginar que não ocorreriam erros na implementação ampla e generalizada da avaliação nas políticas públicas quando no próprio âmbito educacional - intimamente ligado à avaliação - foram e ainda são cometidos equívocos por significativa parcela dos docentes, é ingenuidade característica da imaturidade. Além disso, toda mudança gera desconforto e não poderia o Estado brasileiro iniciar já um processo ideal, rico, plural, democrático e acertado de avaliação, se nenhuma experiência tinha na tarefa, assim como não se pode imaginar que a avaliação esteja em descompasso com as possibilidades conjunturais e estruturais assumidas pela governança, principalmente em período em que submetido ao atento acompanhamento de organismos internacionais.

Portanto, se o Estado errou quanto ao modo de fazer a avaliação, no mínimo há que se reconhecer que acertou em iniciar o processo de avaliação e assumir o papel de avaliador, iniciativa que sequer deveria ter partido do soberano, senão ser desenvolvida por iniciativa da própria sociedade como construção histórica, circunstância observável na esfera da educação superior, ao menos na tradição de alguns países, como se passará a analisar abaixo. Negar o direito e a legitimidade do envolvimento estatal como avaliador de políticas, programas, instituições, enfim, sobre tudo o que tenha caráter social ou público, especialmente quando ocorra recebimento de algum recurso ou subsídio público é de todo desarrazoado.

A crítica que se possa fazer quanto a forma dessa avaliação, embora seja acertada como meio indicativo dos rumos a seguir (melhorar sempre), não pode ignorar algumas colocações feitas nos parágrafos precedentes, como também não deve afastar-se da realidade estabelecida, em que o procedimento de avaliação não poderia colocar-se destoante do referencial de Estado mínimo, que pretende exercer diretamente o mínimo (no fazer e no empregar recursos), característica essa que alinha-se perfeitamente com a avaliação somativa, mensurando resultados obtidos, sem dispêndio com acompanhamento dos processos.

2.4 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Como já constou linhas acima, o processo de avaliação faz parte da organização social desde seus primórdios, logo, também integra a ação estatal desde sua origem, embora isso tanto num quanto noutro caso (organização social e surgimento do Estado), o processo de avaliação tenha se dado informal e, muitas vezes, inconscientemente.

No que tange a avaliação das instituições de ensino superior, é de se notar que o nascimento da universidade, na Idade Média, encontra-se vinculado a atos da Igreja Católica e dos governantes, sendo inequívoco que a instituição tenha passado por avaliações desde os primórdios, no mínimo por um processo de reconhecimento como tal (juridicamente, no contexto brasileiro, se falaria em credenciamento da instituição e autorização de curso). Também nunca escapou à avaliação dos discentes e da sociedade⁸⁹ o que se dava, empiricamente, pelo prestígio de seus docentes, pela qualidade dos profissionais que formava e pela relevância dos cargos ocupados por estes, por contribuições desenvolvimentistas etc. Isso se dava, entretanto, sem que houvesse um processo ou programa de caráter formal.

Embora a universidade tenha conseguido desvencilhar-se do controle da Igreja, para tanto acabou por cair no controle dos soberanos, principados e comunas, regionalizando-se e aliando-se aos interesses dos governantes, mantendo relações políticas estreitas com o Estado. Isso não foi uma regra uniforme, podendo constatar-se uma distinção entre os caminhos seguidos pela universidade francesa, inglesa e italiana, a primeira mais próxima da igreja, gradativamente rumando ao controle estatal que é solidificado no período napoleônico, o segundo controlado desde cedo pelos estudantes (acadêmicos foram eleitos inclusive para o posto de reitores), depois submisso aos principados, e o último, em que pese mantido pelo governo e com ensino ortodoxo em suas principais instituições (Oxford e Cambridge), sempre gozou de maior autonomia científica, acadêmica e financeira. Embora todas tenham estabelecido laços com o Estado, este não adota uma prática sistematizada de avaliação das instituições (as eventuais interferências, mais frequentes na França, se davam em relação às instituições em si e suas práticas, não para avaliação de sua qualidade).

Nos Estados Unidos da América encontra-se o primeiro esforço de uma avaliação formal, em larga escala e voltada à tomada de decisão por parte do Estado. Trata-se do trabalho desenvolvido por Horace Man

⁸⁹ Como assinala a literatura especializada, a avaliação carente de critérios perdurou no contexto nacional até o início da década de 1990 quando se formalizou o processo de avaliação institucional: “No Brasil, como no restante da América Latina, as universidades foram sempre avaliadas pelos seus estudantes, professores e governos, em termos de sua relativa democratização para dentro e para fora, da politização ou alienação de seus alunos e professores, do prestígio social de seus diplomados e da qualidade dos empregos que os formados conseguiam no mercado de trabalho.”. (SCHWARTZMAN, Simon. O contexto institucional e político da avaliação. In DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992, p. 13).

(1845), avaliando alunos do sistema público de ensino, objetivando modificações no sistema de ensino para melhoria de sua qualidade ⁹⁰. Entretanto, não tal não se deu em relação ao ensino superior, tampouco se constatou a implantação ou continuidade de um sistema avaliativo das instituições públicas.

Somente na década de 1960, como o já notificado desenvolvimento dos estudos sobre avaliação, ampliação de seu campo e formação de profissionais em avaliação (que levou a fase de profissionalização na década seguinte), é que o governo norte-americano passa a exercer a avaliação de políticas públicas educacionais, como tratado acima sob título próprio (Estado avaliador).

A postura do Estado como avaliador, notadamente em seu segundo momento, já orientado pela ideologia neoliberal, é que conduz a implantação e desenvolvimento da avaliação institucional, passando a preocupar-se com os resultados obtidos pelos investimentos na educação. Reduzindo-se a estrutura e os pontos de interferência do Estado, seus esforços concentram-se no momento final do processo ensino-aprendizagem, para avaliar o produto, exigindo das instituições de ensino superior eficiência e levando à sociedade informações sobre os resultados obtidos com os investimentos em educação (prestação de contas).

Consolida-se um novo campo para a avaliação. A avaliação de políticas público-educacionais, o que se dá através de uma avaliação da unidade responsável pela execução dessa política, a instituição de ensino. É um novo campo, pois diferencia-se consideravelmente da avaliação educacional até então conhecida, já que não irá avaliar a aprendizagem de um sujeito (seja qual for o referencial avaliativo). Serão avaliados os resultados de aprendizagem de diversos indivíduos, as condições propiciadas para essa aprendizagem (projetos, cursos, estrutura etc.), ou seja, há um deslocamento do objeto avaliado, das finalidades da avaliação, dos métodos empregados e da amplitude, exigindo estudos próprios e a profissionalização nesse sentido.

É a posição dos organizadores na introdução da obra *Avaliação Institucional: teoria e experiência*, como se observa no trecho abaixo transcrito:

⁹⁰ VIANNA, HERALDO MARELIM. *Op. cit.*, 1995, p. 8. Nesse artigo, Vianna afirma que o trabalho de Horace Man foi o marco histórico da avaliação formal. Não se pode concordar: primeiro, pelo fato de que na idade média a avaliação já se apresentava revestida de caráter formal; segundo, não pode sequer dizer que teria sido o início da aplicação de provas escritas, visto que na Inglaterra e na França assim já se procedia no limiar do século XIX.

Originária da avaliação, campo de larga tradição nos domínios educacionais, a avaliação institucional apresenta no seu qualificativo a novidade e a definição de sua abrangência. Muito além de práticas avaliativas pontuais e fragmentadas, a avaliação institucional consiste num empreendimento sistemático que busca a compreensão global da Universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões. Não se trata de uma entidade abstrata ou congelada em uma forma ideal. Antes, como insiste Dias Sobrinho, a Universidade é uma instituição pluralista e multidimensional que se constrói nos movimentos das relações de forças. Para compreendê-la, é necessário buscar o entendimento das “redes de significações” múltiplas e o “conjunto de processos e relações que se produzem em seu cotidiano”.⁹¹

Surge então a avaliação institucional, como novo campo da avaliação, que “ultrapassa amplamente a questão das aprendizagens individuais e busca a compreensão das relações e das estruturas”⁹², no âmbito da educação superior, sendo a universidade, pela primeira vez na história, a ser avaliada e exigida quanto aos resultados de suas práticas educacionais.

Antes de avançar, cabe esclarecer a opção terminológica feita. Primeiro, é necessário distingui-la da avaliação da aprendizagem ou educacional em sentido estrito, esta vinculada a aprendizagem do educando, conhecimentos, habilidades, atitudes, enfim, avanços propiciados ao sujeito por meio de um processo educativo. Já a avaliação institucional dirige-se às instituições de ensino como um todo, no seu processo de busca pela qualidade (não de resultados para si, mas para a sociedade)⁹³.

Num segundo momento, embora não se queira fazer uma discussão teórica sobre o assunto, utiliza-se o termo “institucional” e não da “educação superior”, como forma de estabelecer o campo e objeto específico de inserção (instituições de ensino superior em seu

⁹¹ SOBRINHO, José; BALZAN, Newton Cesar (Org.). **Avaliação institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 2005, 9.

⁹² DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton Cesar. **Avaliação institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 2005, p. 53.

⁹³ LEITE, Denise. *Op. cit.*, p. 33.

caráter global: proposta, cursos, docentes, discentes, técnicos, instalações, biblioteca etc.), como pelo frequente emprego do termo pela literatura especializada e também pela dificuldade que se possa ter em justificar uma avaliação da educação⁹⁴. Não se está dizendo que a expressão não possa trazer imprecisões ou sofrer críticas. Apenas julga-se mais adequada.

Um terceiro aspecto de convencimento a essa opção encontra-se no fato de que o primeiro programa difundido no cenário nacional para avaliação da qualidade de ensino superior elegeu a expressão avaliação institucional em detrimento de outras (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras), assim como parece ter sido o caminho seguido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), no art. 9º, inciso VIII, quando refere avaliação das instituições, não da educação superior.

Feito este esclarecimento, importa registrar que, além do já apontado como fatores que levaram ao desenvolvimento do Estado Avaliador, alguns aspectos são destacados pela literatura como determinantes dessa conduta estatal em relação às instituições de ensino superior. Há uma riqueza de proposições quanto as razões fundamentais que levaram a esse processo avaliativo, sendo que abaixo busca-se estabelecer uma síntese do pensamento dos principais e mais freqüentes apontamentos da literatura especializada.

Aponta-se como razão de ser das avaliações institucionais, a nova orientação do Estado, que abandona o modelo de Estado de Bem Estar Social e adota a ideologia neoliberal do Estado mínimo, que prima por um modelo de gestão semelhante ao do mercado, voltado para a eficiência e produção, adotando uma postura gerencialista e fiscalizadora em relação a suas políticas e instituições, o que teria se desenvolvido inicialmente nos EUA de Reagan e na Grã-Bretanha de M. Thatcher. O processo de avaliação desenvolvido com base nessa matriz tem como característica de *accountability* (prestação de contas), desenvolvendo-se a avaliação como processo de *accreditation* (acreditação⁹⁵) das instituições e cursos superiores. Com a expansão do neoliberalismo se fez acompanhar do modelo gerencialista e fiscalizador

⁹⁴ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2002, p. 88-90.

⁹⁵ Para Denise Leite "Entende-se a acreditação como um processo que assegura a qualidade da educação enquanto um produto que de ser mostrado à sociedade, visando confiança no seu uso", acrescentando que, por ausência de outro critério, identifica-se o processo de acreditação mediante atuação de um agente acreditador externo, que não o Estado, pelo que "no Brasil não se desenvolvem processos de Acreditação no ensino superior" (LEITE, Denise. *Op. cit.*, p. 58-59).

de Estado, contando com agentes expansionistas (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico)⁹⁶.

Além desse aspecto ideológico que orientou o modelo de gestão estatal, Dias Sobrinho aponta uma desconfiança em relação à qualidade da educação e da capacidade dos educadores:

Também muito importante a considerar é a recorrente desconfiança que em toda parte se tem a respeito da capacidade dos educadores, especialmente porque se considera que a educação tem escassos efeitos na produção de bens e riquezas materiais. Ao olhar dos políticos e dos empresários ou dos “homens de negócios”, todos os serviços públicos, em particular a educação, são mal geridos. A baixa qualidade e eficiência educacional, por exemplo, seria sobretudo uma questão gerencial.⁹⁷

Em que pese o precitado autor apontar que a razão de ser das críticas à educação superior decorrem dos valores que emergem do mercado (gestão voltada a produção e eficiência), o que permite concluir que não concorda com as críticas feitas, é preciso destacar que não se pode demonizar o mercado e torná-lo culpado de todos os males. Um pouco de autocritica há de ser salutar. O ensino superior, no contexto nacional como no internacional, era digno de críticas e medidas precisavam ser tomadas:

A questão da qualidade surge como problema socialmente significativo quando os resultados ou produtos que se obtêm das instituições de educação superior deixam de corresponder às expectativas dos diferentes grupos e setores que delas participam, e, mais ainda, quando a frustração contínua dessas expectativas começa a se tornar insustentável. [...] ⁹⁸

É que a universidade como instituição de gênese social, embora possa opor-se ideologicamente ao neoliberalismo, não pode divorciar-se

⁹⁶ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2002, p.45-56.

⁹⁷ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2003, p. 44.

⁹⁸ SCHWARTZMAN, Simon. O contexto institucional e político da avaliação. In DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992, p. 13.

completamente nas necessidades sociais que emergem da adoção do pensamento neoliberal pela econômica e política, afinal, uma instituição social que negue determinadas demandas sociais acaba por fadar-se ao insucesso. Nesse sentido, ainda que não concorde e resista a perversidade social da matriz neoliberal (o que deve fazer), não pode negar-se ao atendimento de certos contingentes sociais que decorrem do mercado.

Parte significativa das críticas feitas às universidades e que alimentaram o contexto para instauração de uma avaliação institucional, tinham razão de ser no descompasso existente entre a produção universitária e as demandas do mercado, tomadas pela sociedade como necessidades prementes:

[...] Empresas que necessitam de pessoal qualificado se queixam quando os formados que contratam não tem a competência esperada; clientes de médicos, engenheiros e advogados ressentem-se quando são mal atendidos; famílias se frustram quando vêm que seus filhos não recebem educação adequada e têm dificuldades em se empregar depois de formados. [...]⁹⁹

A correta análise, com um olhar mais ampliado, leva a conclusão de que a avaliação institucional não se encontra lastreada em um único fator ou ideologia (não há “culpados” específicos), mas da conjugação de distintas condições, o encontro de aspectos estruturais com peculiaridades conjunturais acabam por produzir uma cultura avaliativa que, como mudança, gera desconforto e desconfiança, conduzindo a instintiva reação de resistência. Para fundamentar esse pensamento, socorre-se da literatura:

As razões ou justificativas da avaliação de instituições universitárias decorrem de necessidades estrutural e conjuntural. A necessidade estrutural de se avaliar instituições de educação deve ser um processo permanente e decorre do caráter público e do auxílio que estas instituições recebem do Estado. A utilização eficiente, eficaz e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade, traduzida em compromissos científicos e sociais [...] A necessidade conjuntural decorre do momento de “crise” que a universidade brasileira atravessa,

⁹⁹ *Ibidem*, p.22.

consequência de políticas governamentais restritivas quanto à sua expansão e aperfeiçoamento, baseadas em argumentos de que a instituição universitária tanto não tem servido aos interesses que tradicionalmente a envolveram, como não tem conseguido cumprir seus compromissos maiores com a sociedade.[...] ¹⁰⁰

O fato é que a avaliação institucional se estabelece como política pública, passando a integrar a realidade do ensino superior, não se tratando de um modismo ou jeitinho tecnocrático, nem de uma transição do problema para solução. Como descreve Schwartzman, é uma escolha para determinar com que tipo de problema se prefere viver: “se com os de um sistema educacional predominantemente estagnado e sem rumo, com as notáveis exceções de sempre, ou com os de um sistema educacional dinâmico, vivo e contraditório, em busca de seus caminhos”¹⁰¹.

Esse processo de assimilação da avaliação como processo integrante da realidade vivida pelas instituições de educação superior é trilhado por diferentes caminhos e produz distintas reações, conforme seja a realidade a cultura constituída no seio do sistema educacional ao longo de sua trajetória histórica. Exemplo bem claro das diferentes reações que a avaliação institucional pode provocar ao ser proposta, é a encontrada na comparação entre o ocorrido na Inglaterra e na França:

[...] Em contextos com uma grande tradição de centralização administrativa, como na França, o desenvolvimento do “Estado Avaliador” é visto como uma forma de descentralização, que procura livrar as universidades dos controles formais e burocráticos do governo central, sem que elas deixem de ter que atingir padrões de desempenho estabelecidos pela sociedade mais ampla. Na Inglaterra, em contraste, onde existe uma tradição secular de autonomia dos sistemas universitários, e um *gentlemen’s agreement* que se manteve por várias décadas entre as instituições e o governo, através do University Grants Committee (U.G.C.), a nova ênfase na avaliação é vista e de fato tende

¹⁰⁰ BELLONI, Isaura; BELLONI, José Angelo; BORGES, Mariza Monteiro; SOBRAL, Dejanio Tavares. Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton Cesar (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiência**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 90-91.

¹⁰¹ SCHWARTZMAN, Simon. *Op. cit.*, 1992, p. 124.

a assumir todas as características de uma intervenção muitas vezes desastrosa do governo no dia-a-dia das instituições acadêmicas. [...] ¹⁰² (grifos do autor).

A diferente visão que os sistemas assumem sobre a avaliação decorre, não só da cultura forjada ao longo de séculos de histórica como também pelo modelo avaliativo a que o Estado aderiu. Na França a avaliação é feita por um órgão autônomo, sem vinculação direta com organismos financeiros ou critérios de investimento, abrangido a todas as instituições, mediante critérios uniformes e com vista a promoção da qualidade. O Estado inglês optou por promover a avaliação por meio de um órgão financiador, como forma de pressão para observância aos direcionamentos incutidos no processo de avaliação. Discorrendo sobre isso e observando o papel da avaliação no contexto institucional, Eunice R. Durham afirma:

A avaliação não é portanto nem um modismo, nem uma simples manifestação do autoritarismo do Estado. É um processo que, se utilizado com os necessários controles democráticos, pode cumprir duas funções: impedir o rígido planejamento burocrático que tem caracterizado os países de ensino público centralizado, o qual tem se revelado ineficiente e ineficaz para atender a uma necessidade de transformação cuja exigência fundamental é a flexibilidade; possibilitar às universidades o estabelecimento de uma política que lhes permita compatibilizar as pressões externas com o espaço de autonomia e crítica que lhe é próprio. ¹⁰³

Assim, gradativamente, a avaliação institucional supera a inicial rejeição generalizada, passando a ser admitida, desde que democraticamente construído o processo, especialmente os critérios e finalidades do sistema. Inevitável a submissão à avaliação, as instituições passam a defender sua participação no debate e construção desse processo, para que ele respeite a identidade institucional e sua autonomia, tendo objetivo de efetiva melhoria da qualidade e não venha servir, como era o temor, de mero instrumento para redução da

¹⁰² *Ibidem*, p. 14.

¹⁰³ DURHAM, Eunice R. A institucionalização da avaliação. In DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992, p. 202.

autonomia, colocando a universidade a serviço exclusivo do mercado, mortificando a produção crítica do conhecimento.

Assumindo não que a avaliação, mais que parte da realidade é uma necessidade, a literatura especializada passa a observar as benesses que o processo de avaliação bem construído e conduzido pode propiciar ao ensino superior:

A universidade, como qualquer outra instituição ou empreendimento público, deve ser avaliada tanto em termos de eficácia social de suas atividades como em termos da eficiência de seu funcionamento. A avaliação sistemática pode ser um instrumento que estimule o aprimoramento da qualidade das atividades e, ainda contribua para que seja sistematicamente verificado o atendimento dos objetivos e finalidades da instituição. Nesse sentido, a avaliação institucional é um processo de aferição do desenvolvimento de ações, que permite o autoconhecimento institucional, a correção e o aperfeiçoamento das ações institucionais.¹⁰⁴

Em apertada síntese, essa é a trajetória percorrida. Em menos de um século ocorre evolução da (já complexa) avaliação da aprendizagem, para avaliação de instituições de ensino em sua pluralidade; de uma inicial rejeição à aceitação; deixando de ser um apenas uma política do Estado neoliberal, se busca participação efetiva na construção de um processo democrático, voltado ao autoconhecimento, correção e aprimoramento das ações institucionais; esse é o cenário do ainda curto caminho percorrido pela avaliação institucional.

Longe de terem sido superadas todas as dificuldades ou críticas, a avaliação institucional merece ainda muito estudo e dedicação por parte do governo e das instituições de ensino, assim como sempre será necessária uma detida reflexão a seu respeito, afinal como processo e, especialmente, por ter como objeto uma instituição que é uma construção social, consolidada ao longo de nove séculos de história, a avaliação institucional não está e nunca estará plenamente construída, estabelecida, pronta. Haverá sempre que evoluir, reconstruir-se e resignificar-se nos diferentes contextos sócio-acadêmicos, para que efetivamente cumpra com a finalidade a que se propõe: melhoria da

¹⁰⁴ BELLONI, Isaura; BELLONI, José Angelo; BORGES, Mariza Monteiro; SOBRAL, Dejanó Tavares. Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton Cesar (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiência**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 89.

qualidade, não para o governo; não para a instituição; não para os docentes ou discentes; para nenhum grupo isolado, mas para a sociedade.

A partir dessa compreensão das origens e evolução da avaliação institucional, resta contextualizá-la no cenário nacional e apresentar quais os processos avaliativos precursores do atual sistema de avaliação da educação superior brasileira, o qual será objeto de mais detida análise em capítulos seguintes.

3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL BRASILEIRA: UMA IMPOSIÇÃO LEGAL

Não é pretensão do presente capítulo abordar, analiticamente, a evolução histórica das discussões, propostas e programas de avaliação institucional, senão uma singela apresentação do cenário e sintética descrição dos diferentes momentos vividos, sem que se adentre em especificidades, epistemologias, metodologias ou quaisquer minúcias das políticas de avaliação propostas e/ou implementadas no Brasil, buscando, a partir de uma perspectiva diacrônica da avaliação institucional, subsidiar a compreensão e análise que será feita do atual sistema nacional de avaliação. Este sim merecerá detida atenção, especificamente no que concerne à avaliação de cursos superiores.

O capítulo será dividido em três distintos momentos: primeiramente uma referência às discussões e esforços em torno da temática; na sequência, tratar-se-á especificamente do primeiro programa de avaliação institucional adotado voluntariamente e do primeiro imposto legalmente às instituições de ensino superior; ato contínuo, será tratado do atual sistema de avaliação institucional, buscando compreendê-lo globalmente e detidamente no que concerne à avaliação dos cursos superiores.

Dado o caráter descritivo da referenciação do panorama histórico-evolutivo da avaliação institucional no Brasil, serão privilegiados documentos oficiais desenvolvidos a pedido ou diretamente pelo Ministério da Educação (MEC) e textos normativos, embora seja impossível preterir completamente referências à literatura especializada, evitando-se, entretanto, qualificações meritórias ou depreciativas quanto aos assuntos tratados, exceto, talvez, quanto ao atual sistema avaliativo que não poderá deixar de ser comparado e questionado, já que consiste no centro do presente trabalho.

3.1 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL: REFORMA UNIVERSITÁRIA AO GRUPO EXECUTIVO DE REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No contexto jurídico brasileiro a existência de legislação educacional que se ocupe da avaliação não é novidade, cumprindo fazer menção ao estudo analítico desenvolvido pela professora Sandra M.

Zákia L. Sousa¹⁰⁵, que se ocupa de investigar a legislação que se refere a avaliação, iniciando com o Decreto 19.890/1931 (que embora não refira o termo avaliação, se destina a regular os procedimentos para provas e exames), avançando até a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394/1996), verificando-se quase um século de produção legislativa concernente à avaliação da aprendizagem.

Entretanto, tal tradição legislativa coloca-se num plano distinto do objeto de estudo desse trabalho, como também alheia ao tema proposto, uma vez que não trata da avaliação institucional, mas da aprendizagem, não ocorrendo necessariamente um questionamento quanto ao papel do Estado e sua eventual postura como avaliador.

Na seara da avaliação institucional, o Brasil ainda vive sua adolescência, sendo recente sua efetiva adoção. Embora sua gênese remonte algumas questões suscitadas ainda na década de 1960 (a exemplo dos Estados Unidos da América), sua implementação ocorreu apenas na década de 1990.

Refere-se à década de 1960, uma vez que data desse período a origem das discussões sobre a educação superior, sua qualidade, sua dissociabilidade em relação ao mercado de trabalho, passando-se a discutir sua reformulação e os mecanismos de controle estatal e prestação de contas à sociedade. Trata-se de um período rico em debates sociais, envolvimento e consciência política. A década ficou marcada por diversas ocorrências no âmbito internacional, sendo que o Brasil não passou alheio a essa efervescência (basta referir as sucessões presidenciais, golpe militar seguido de ditadura, nova constituição em seguida reformada etc.), tendo tais marcas refletido no campo educacional, ocorrendo já em 1961 a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Educação, seguindo-se intensa produção legislativa concernente ao assunto, (Lei 4.024/1961 - LDB; Lei 5.540/1968 - Reforma Universitária; Lei 5.692/1971 - Reformas do ensino fundamental e secundário), levando a crer numa possível tentativa de imprimir caráter mais descentralizador à organização de ensino.

Evidente que as mudanças havidas nesse período têm suas bases estabelecidas em fatos anteriores, como a expansão do ensino superior que ocorreu nas décadas precedentes (considera-se expansão com vistas à realidade brasileira, nada que se pudesse comparar com a realidade

¹⁰⁵ SOUSA, Sandra M. Zákia L. Avaliação da aprendizagem na legislação nacional: dos anos 1930 aos dias atuais. *In Estudos em avaliação educacional*. n. 44, set.-dez./2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/ea/arquivos/1536/1536.pdf>>. Acesso: 12 jul. 2011.

vidida noutros países da América Latina ou do hemisfério norte), a efervescência das questões sociais por todo mundo, o modelo ultrapassado de cátedras ainda vigente no Brasil, movimentação dos docentes descontentes (formava-se uma classe de profissionais do ensino superior insatisfeitos com as cátedras), movimentação estudantil capitaneada pela União Nacional de Estudantes (UNE), o fato de que a formação acadêmica já não atendia aos anseios do mundo do trabalho, planos de desenvolvimento, com a percepção por parte da sociedade de sua insuficiência para a ascensão social desejada por alguns, levantando-se questionamentos a cerca do investimento em face da qualidade da formação, com possibilidade de fracasso em relação aos objetivos traçados pelos universitários e suas famílias. Essa análise de custo benefício, põe em cheque não só o ensino superior, como a capacidade das universidades frente aos desafios sociais que lhe eram propostos.

Como se extrai do texto da professora Stela Maria Meneghel¹⁰⁶, no contexto daquela década a reforma universitária era parte de um projeto mais amplo, as reformas de base, com vistas ao atendimento de diversos anseios sociais, tendo aquela sido levada a cabo apenas no fim da década, precisamente em 1968, com a Lei 5.540/1968, para suprir deficiência da 4.024/1961 - primeira LDB, que não havia implementado um modelo universitário adequado aos interesses contemporâneos. Com a lei da reforma universitária, instituiu-se um novo modelo universitário (universalidade, ensino e pesquisa, as escolas isoladas eram vistas como exceção ao desejo geral), a universidade moderna¹⁰⁷, com extinção da cátedra, adoção do regime de dedicação exclusiva, construção de um modelo de carreira docente (segundo os graus e títulos acadêmicos), criação dos departamentos, diversificação de carreiras, sistema de créditos, dentre outros aspectos salientados pela literatura especializada. A legislação institucionaliza também nesse período a pós-graduação. A reforma universitária - além de relevante alteração no âmbito educacional - era vista como fator determinante ao sucesso da política econômica¹⁰⁸, objetivando o desenvolvimento científico e tecnológico,

¹⁰⁶ MENEGHEL, Stela Maria. **A crise da universidade moderna no Brasil**. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/25/stelamariameneghel11.rtf>. Acesso: 12 jul. 2011.

¹⁰⁷ Modelo alemão, implementado no início do século XIX, no ano de 1810, na Universidade de Berlim por von Humboldt, estabelecendo a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. No Brasil, a universidade de pesquisa ou moderna, somente foi conhecida pela criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, embora a primeira universidade integralmente concebida segundo esse modelo tenha sido a Universidade de Brasília (UnB) em 1961.

¹⁰⁸ A preocupação em aliar educação superior e progresso econômico pode ser observada pela existência de interação havida (regime de consultoria) entre o MEC e a USAID (United States Agency for International Development), do que resultaram pelo menos dois

voltado a autonomia brasileira, para construção de um Estado industrializado (ou no conceito da época, um país de primeiro mundo).

A esse respeito pode-se citar Simon Schwartzman:

[...] Sem pretender dar aqui uma explicação abrangente da politização estudantil das décadas de 50 e 60, é fácil perceber que ela se relaciona com a expansão havida no sistema universitário naqueles anos e com o choque entre as aspirações crescentes de novas camadas que entravam nas universidades e as possibilidades ocupacionais, de prestígio e reconhecimento público que um diploma universitário aparentemente prometia. A existência de uma ideologia de modernização e racionalização do ensino superior do país, no entanto, deu por algum tempo conteúdo e direção às críticas que os estudantes dirigiam às suas instituições: seu elitismo, seu imobilismo, o conservadorismo político e intelectual da maioria de seus professores [...] Do ponto de vista formal, a reforma universitária consagrou em lei muitas das reivindicações dos professores mais ativos e do movimento estudantil do período pré-64. A odiada cátedra foi abolida e substituída pelo sistema colegiado de departamentos. A criação de institutos centrais reunindo disciplinas que antes se repetiam por várias faculdades e cursos, foi feita com objetivo de reduzir a duplicação de esforços e aumentar a eficiência das universidades. Foi introduzido o ciclo básico como forma de dar aos estudantes uma formação geral antes da especialização profissional, compensando dessa maneira as limitações do ensino secundário. Finalmente, a legislação consagrou a indissolubilidade do ensino, pesquisa e extensão, e estabeleceu o ideal de que todo o ensino superior do país se organizasse em universidades, e não simplesmente em escolas isoladas.¹⁰⁹

importantes relatórios: o Relatório EAPES (Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior) e o Plano (ou Relatório) Atcon. Também precedeu a reforma universitária o relatório Meira Matos, que juntamente com os dois antecedentes, fundamentaram os estudos do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU).

¹⁰⁹ SCHWARTZMAN, *Op. cit.*, 1992, p. 16.

É o mesmo autor que afirma ser mais importante que as mudanças formais observáveis no texto legal da reforma universitária, é constatar as transformações fáticas por ela operadas no ensino superior brasileiro, destacando ter havido uma expansão deste nível de ensino, que contava no início da década de 1960 com menos de 2% das pessoas entre 20 e 24 anos, passando para 5,2% em 1970 e 11% em 1975. Tal expansão, entretanto, se deu de forma desregulada e negando a proposta estabelecida legalmente, visto que ao invés da propagação das universidades de pesquisa, provou-se uma multiplicação das escolas isoladas (ensino privado) e “[...] criação de um professorado público de tempo integral sem maiores qualificações acadêmicas [...]”¹¹⁰.

A expansão do ensino superior na década de 1970 tomou atenção e esforços da administração pública a tal ponto que “[...] a uma revisão superficial, a década de 1970 surge como se não fosse ainda o momento de avaliar resultados do sistema universitário, mas de investir nele e implantá-lo. Na década de 1980, aparecendo as preocupações com a avaliação do sistema [...]”¹¹¹. Assim, sucedendo a uma década rica em fatos, debates, produção e legislações sobre educação superior, a década de 1970 foi árida e quase nada trouxe como contribuição sobre a matéria, salvo a alteração da estrutura da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) operada pelo Decreto 74.299/1974, conferindo-lhe autonomia administrativa e financeira, tendo nos anos seguintes, conduzido os primeiros processos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*¹¹².

Os anos 1980 trazem consigo o início de uma intensa produção e discussão em torno da avaliação institucional, desenvolvendo-se a literatura especializada sobre o assunto, estabelecendo-se uma consciência geral a cerca da necessidade da avaliação, embora persistissem contradições sobre os meios para sua efetivação e clareza quanto a seus objetivos. Nesse período, dentre os diversos atores, se destaca a atuação da Associação Nacional de Docentes (ANDES), sendo que os debates havidos levaram o MEC, em 1983, a instituir o Programa

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 17.

¹¹¹ MATTOS, Pedro Lincoln. Avaliação e alocação de recursos no ensino superior federal. In DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992, p. 88.

¹¹² Segundo a literatura “As primeiras experiências de avaliação no Brasil foram iniciadas pela CAPES, em 1977, nos cursos de mestrado e doutorado. [...]”. (PAUL, Jean-Jacques. RIBEIRO, Zoia. PILATTI, Orlando. As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior brasileiro. In DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992, p. 141). No mesmo sentido

de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), visando verificar os efeitos das medias implementadas na década de 1960.

Sobre o programa Carla Busatto Zandavalli afirma que:

[...] foi baseado em levantamentos e análise das condições concretas de instituições, desenvolvidos a partir de pesquisas, e como estratégia e etapas de desenvolvimento trabalhou com estudos de base, que deveriam permitir a avaliação comparativa de todo o sistema da educação superior, bem como examinar particularidades desse nível de ensino. Foi um programa desenvolvido, principalmente, por pesquisadores ligados à comunidade universitária. [...]¹¹³

O programa acabou sendo abandonado no ano seguinte sem ter deixado frutos maduros, havendo divergência a cerca das razões para seu abandono, embora seja muito persuasiva a posição segundo a qual o programa seria um último esforço do governo militar, ao passo que o país estava num processo de democratização, mas não só isso, de transição do modelo intervencionista do Estado de Bem-Estar para o modelo regular assumido pelo Estado neoliberal instituído no processo de constitucionalização daquela década.

Em 1985 é formada a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior - CNRES, nomeada pelo Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. A comissão estabeleceu um diagnóstico sobre a educação superior no país e expediu relatório sugestivo de medidas a serem implementadas com vistas a melhoria da qualidade. No relatório intitulado *Por uma nova política para a educação superior brasileira*, o relator Simon Schwartzman destaca os problemas apontados pela exposição de motivos da proposta de criação da comissão:

[...] A lista de problemas é imensa: professores mal remunerados; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; deficiências na formação profissional dos alunos; descontinuidade das pesquisas; discriminação social no acesso às universidades; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e pedagógica do ensino privado; excesso de controles burocráticos nas

¹¹³ ZANDAVALLI, Carla Busatto. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. In *Avaliação*, v. 14, n. 2, jul. 2009, p. 404. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a08v14n2.pdf>>. Acesso: 31 jul. 2011.

universidades públicas; pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores. Estas dificuldades se tornam ainda mais críticas - prossegue a Exposição de Motivos - quando se verifica que a Universidade não está se preparando apropriadamente para os desafios das próximas décadas: o fortalecimento da pesquisa científica; a formação polivalente e de alto nível; a superação do formalismo vazio dos currículos e diplomas; a adoção de novos conceitos e concepções de ensino; o estabelecimento do pluralismo de estruturas organizacionais, conteúdos curriculares e requisitos de cursos. Sem perder sua função democratizadora, a Universidade não deve descuidar da formação das elites intelectuais do País; sem perder sua especificidade e autonomia, não pode isolar-se como corporação fechada e alheia às solicitações sociais. “Precisamos” - conclui a Exposição de Motivos, citando o Presidente Tancredo Neves - “de uma Universidade que atue junto com as forças vivas da Nação e que seja reconhecida como pólo de elaboração crítica e difusão do saber”.¹¹⁴

Dentre esses motivos, é destacado o fato de que “[...] Existe uma convicção generalizada de que o ensino superior não está ajustado à realidade brasileira [...]”, prosseguindo para propor que

[...] O ensino deve ser de qualidade; os profissionais que forma, competentes; a pesquisa, social e intelectualmente relevante. Os professores, estudantes e funcionários devem se dedicar plenamente às suas tarefas e os custos financeiros devem ser compatíveis com os resultados obtidos. Pelos privilégios que reclama e a que tem direito, a universidade deve ter desempenho excelente, não podendo se contentar com o medíocre ou mesmo com o razoável. A valorização do desempenho requer que os controles formais que hoje se exercem sobre as

¹¹⁴ COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.

Relatório final: uma nova política para a educação superior brasileira. Brasília: Ministério da Educação, 1985. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>>. Acesso: 06 jun. 2011.

instituições de ensino superior sejam substituídos por mecanismos alternativos, que possam, efetivamente incidir sobre o conteúdo e o mérito do trabalho realizado.¹¹⁵

A comissão se convence de que as universidades devem desenvolver-se como centros de excelência, tendo abertura para novos conteúdos e carreiras que contemplem as reais e atuais necessidades do país, devendo-se voltar para a dinâmica social mais que para a interna, uma vez que a sociedade *sustenta a Universidade*, propondo-se o controle social efetivo sobre as IES, especialmente sobre a aplicação e alocação de recursos.

Especificamente quanto a avaliação das instituições de ensino, o relatório da comissão faz três importantes referências, afirmando a necessidade da avaliação, ante a ausência de padrões, que possibilitem a comparação de resultados, justificando-se a avaliação das públicas não só a prestação de contas, como a distribuição dos recursos, e nas privadas para a demonstração da qualidade de seu desempenho (muito criticado em relação as públicas), possibilitando especialmente que os estudantes e suas famílias estejam informados e bem orientem seus investimentos em educação superior.

Derradeiramente, o relatório aponta modalidades e sugestões sobre o processo e o objetivo de avaliação:

[...] Uma lista parcial de formas de avaliação inclui as seguintes modalidades: b.1) Avaliação dos cursos (i) Avaliação por especialistas segundo áreas de conhecimento. [...] (ii) Avaliação dos recursos físicos, financeiros e pedagógicos das IES. [...] (iii) Indicadores de eficiência de diversos tipos: [...] b.2) Avaliação dos alunos (i) Avaliação da demanda. Consiste, basicamente, em avaliar os cursos pela demanda de alunos, assim como pela qualidade ou formação anterior que estes alunos possuem. [...] (ii) Avaliação comparativa dos formados. Por este procedimento, todos os alunos formados em determinada área de conhecimento (ou uma amostra deles) são submetidos a testes padronizados, que permitem aferir o quanto sabem. Este é, possivelmente, o melhor indicador de desempenho dos cursos. [...] (iii) Avaliação

¹¹⁵ *Ibidem*.

das oportunidades de trabalho. [...] b.3) Avaliação dos professores (i) Avaliação da pesquisa e da pós-graduação. [...] (ii) Avaliação reputacional dos professores. [...] b.4) Avaliação didático-pedagógica do ensino Esse tipo de avaliação envolve a difícil correlação entre o domínio do conteúdo das matérias ministradas e as habilidades didático-pedagógica do professor. [...] b.5) Avaliação de servidores técnicos e administrativos [...] b.6) Avaliação das carreiras [...] c) A política da avaliação: quem avalia? [...] Algumas respostas alternativas à questão de "quem avalia?" são as seguintes: c.1) Auto-avaliação. [...] c.2) A avaliação governamental. [...] c.3) Avaliação pela comunidade. [...] c.4) Avaliações independentes.¹¹⁶ (sublinhado no original).

Embora o relatório tenha sido elaborado há mais de duas décadas e influenciado muitas medidas no campo da educação (noturna, tecnológica - curta duração, reestruturação curricular etc.) e, especialmente, a avaliação (exame nacional de cursos, exame das condições de oferta e SINAES), muitos dos problemas ali mencionados persistem na realidade atual.

Dando continuidade ao trabalho da comissão, e tendo por base recomendação do mencionado relatório, é formado em fevereiro de 1986, pela Portaria nº 100 e instalado pela Portaria nº 170, o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), que deveria elaborar uma proposta legislativa para reforma da educação superior¹¹⁷. O GERES considerou a avaliação da educação superior um dos pontos *nevrálgicos* de sua incumbência, tendo interagido com a Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação (SESu), com representantes da comunidade acadêmica e sociedade civil organizada, estes últimos sendo consultados para contribuições e propostas que alimentassem o debate e possibilitassem a construção de uma proposta democrática, entretanto, poucas foram as contribuições obtidas.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Relatório** - GERES. Brasília: Ministério da Educação, 1986, p. 2-3. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>>. Acesso: 06 jun. 2011.

Em suas proposições para a avaliação, o GERES a via como contrapartida da autonomia universitária, identificando uma assimetria entre o discurso do controle finalístico das instituições e a prática até então prevalente, que estabelecia um controle burocrático sobre os meios, com inexistência de um processo que avaliasse os cursos e as instituições de ensino superior, compreendendo então que “[...] Na medida em que se propõe um aumento da autonomia na gestão universitária, o controle terá que assumir formas outras que o simples controle dos meios. O GERES [...] propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho.”, prosseguindo para afirmar as bases de sua proposta: “[...] O processo deverá contemplar duas vertentes básicas: a da avaliação do desempenho institucional e da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. [...]”¹¹⁸. Para o GERES a avaliação de desempenho teria o papel de estabelecer o controle social da utilização dos recursos (nas IES públicas, é claro), como também para formular políticas e estabelecer normas para o sistema educacional.

As contribuições do GERES acabam por não ser bem recebidas e não alcançarem efetivação imediata e ampla, seja no plano legislativo, seja no plano fático (por parte das IES), uma vez que a comunidade acadêmica, de um modo geral, mas não unânime, discordava da orientação ideológica (consideravam fundamentada num modelo norte-americano, de orientação mercadológica e com vistas a distribuição de recursos, o que era temido por muitos), bem como pela ocorrência de outros fatos (como a lista de improdutivos de Goldemberg) que inibiram a implementação de um processo de avaliação institucional naquele momento histórico.

Embora alguns esforços tenham sido realizados após a finalização dos trabalhos do GERES, como alguns encontros e congressos para discussão da avaliação institucional que envolveram o Ministério da Educação, Fundações da envergadura da Cesgranrio e Fundação Carlos Chagas, como também de convidados da comunidade internacional, na década de 1980 não ocorreram contribuições de maior relevo que as referidas nos parágrafos acima, sendo que Barreyro e Rothen resumem as contribuições do período em duas concepções distintas: (1) alinhada com o modelo surgido na década de 1960, da universidade autônoma, com a indissociabilidade de ensino e pesquisa, que concebe a avaliação como um processo formativo e interno sem interferências muito menos ligação com financiamento, que seria encontrada no PARU; (2) outra

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 8-9.

proposta seria aquela que defende uma avaliação que questiona o sistema, que não admite um modelo único de educação superior desejável, tendo como contraposição a autonomia a avaliação externa, para prestação de contas de seus resultados, proposta encontrada nos relatórios da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior e do GERES¹¹⁹. Tomada tal conclusão, não se pode endossar a primeira proposta, por divorciada da realidade do país, que andava longe da homogeneidade institucional concebida pela reforma universitária da década de 1960 (pelo contrário, o sistema privado não adotava o modelo da universidade moderna e congregava um número muito grande de estudantes); por outro lado, as entidades representativas de docentes, instituições (especialmente federais) e reitores, não acolheram a segunda proposição (mais pelo receio de uma avaliação externa que pudesse orientar distribuição de recursos do que pela sua origem).

Iniciada a década de 1990 sem que tenha havido implantação de um sistema oficial para avaliação das IES (afinal como registrado no primeiro capítulo, ocorreram processos de avaliação institucional de forma isolada), entretanto, sem jamais ter saído de pauta o assunto, ocorre a concepção de uma proposta que alcança significativa acolhida, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, o PAIUB.

É no ano de 1993 - em seguida ao *impeachment* do primeiro presidente eleito pelo voto direto, Fernando Collor de Mello - no período do presidente Itamar Franco, o Ministério da Educação e do Desporto, através da SESu, criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, com a função de condução política do processo de avaliação institucional. Sua composição, por si, assegurava legitimidade perante distintos seguimentos representativos da educação superior¹²⁰, como se extrai da apresentação do programa, feita pelo Secretário de Educação Superior, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz:

[...] Esta Comissão, coordenada pelo Departamento de Política do Ensino Superior da SESu, reúne os variados setores da Universidade

¹¹⁹ BARREYRO, Gladys; ROTHEN, José. Política de avaliação e regulação da educação superior brasileira. In **Cultura Escolar Migrações e Cidadania** - Actas do VII Congresso LUSO-BRASILEIRO de História da Educação, 20-23 Junho 2008, Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (Universidade do Porto).

¹²⁰ Observa-se que a comissão era integrada por indicados pelas associações que tinham maior representatividade no seguimento educacional superior, prevalecendo representantes das IES públicas, que tinham maior resistência a implantação de um processo externo de avaliação que estivesse vinculado com a distribuição de recursos, proposta sugerida em 1985 pela Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior e 1986 pelo GERES.

Brasileira, através de suas Entidades representativas: ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), ABRUEM (Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais), ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares), ABESC (Associação Brasileira das Escolas Católicas), Fóruns Nacionais de Pró-Reitores de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação, Planejamento e Administração e Extensão. Instalada a Comissão Nacional, foi constituído o Comitê Técnico Assessor, composto por especialistas, que têm a função de assessorar a Comissão Nacional de Avaliação, bem como de avaliar os projetos oriundos das Universidades. [...] ¹²¹

Segundo as palavras do próprio secretário, o MEC assumia definitivamente a necessidade de implantação do processo de avaliação institucional, não estabelecendo por si um programa avaliativo, mas uma postura diferente, como “[...] coordenador, articulador e agente financiador da avaliação institucional, assumindo a postura política de trabalhar em parceria com as Universidades. [...]”, ¹²² postura essa que, aliada a já mencionada representatividade de seguimentos acadêmicos, tinha objetivo de incutir convencimento às IES para que a avaliação saísse dos discursos e se estabelecesse como prática.

Enaltecendo o programa, Dias Sobrinho afirma:

A matriz conceitual e teórico-metodológica do PAIUB apresenta algumas semelhanças com os modelos de avaliação produzidos a partir de meados dos anos de 1960 nos Estados Unidos, que valorizam a participação e a negociação, elevadas ao campo científico pela fenomenologia social, antropologia, etnografia, hermenêutica e várias outras disciplinas de linhagem das ciências sociais que valorizam as metodologias qualitativas, as abordagens naturalistas, os significados, os contextos e os processos. [...] ¹²³

¹²¹ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras**. Brasília: SESu, 1994, p. 5.

¹²² *Ibidem*, p. 5.

¹²³ DIAS SOBRINHO, José. *Op. cit.*, 2002, p. 71.

Ainda na apresentação do programa o MEC, a Comissão Nacional de Avaliação e seu Comitê Assessor destacavam a um só tempo a ambição de aprimorar ensino, pesquisa, extensão e governo institucional, por meio de uma avaliação participativa, voluntária, contínua e sistemática, que respeitasse as diferenças regionais e históricas de cada IES, com objetivo de espantar *velhos fantasmas*, tornando visíveis as principais características do PAIUB.

Seguindo a breve e convidativa apresentação, o professor Dilvo Ristoff expunha os sete princípios que orientaram a estruturação da proposta e que deveriam marcar o processo de avaliação institucional. Para o ilustre integrante do Comitê Assessor, “[...] De uma forma expressa ou implícita, os princípios abaixo estão presentes no texto: 1. Globalidade 2. Comparabilidade 3. Respeito à identidade institucional 4. Não premiação ou punição 5. Adesão voluntária 6. Legitimidade 7. Continuidade”¹²⁴.

Na fundamentação do chamado documento básico do PAIUB, a Comissão Nacional de Avaliação ressalta o papel histórico da universidade e a qualidade que dela se espera na produção de novos conhecimentos como no atendimento das necessidades sociais, enxergando-se a avaliação como um processo de aperfeiçoamento, planejamento e prestação de contas, que estabeleça um contraponto entre a proposta institucional e o efetivamente realizado pela IES, devendo esta ser avaliada “[...] em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento.”¹²⁵.

A avaliação institucional haveria de ter os seguintes objetivos específicos:

[...] 1. Impulsionar um processo criativo de auto-crítica da instituição, como evidência da vontade política de auto-avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade; 2. Conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração; 3. (RE) estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um

¹²⁴ *Ibidem*, p. 8.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 12.

projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes; 4. Repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira; 5. Estudar, propor e implementar mudanças das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa e da extensão e da gestão contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes.¹²⁶(p. 13).

Quanto aos objetos de avaliação, o programa os agrupava em quatro categorias: (1) condições pra desenvolvimento das atividades curriculares: como condições técnicas (recursos humanos, infraestrutura de bibliotecas, laboratórios, oficinas, etc.), condições administrativo-pedagógicas; (2) processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares: interdisciplinaridade, enfoques curriculares, procedimentos didáticos, interação teoria-prática; (3) resultados alcançados do ponto de vista do perfil do formando: importância e competência para o desempenho da profissão, capacidade de análise e crítica; (4) formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social: envolvimento do aluno em projetos de pesquisa, extensão e cultura, condições e perspectivas do mercado de trabalho, demandas gerais da sociedade¹²⁷.

O processo avaliativo deveria ser desenvolvido de maneira a conjugar avaliação externa e interna, quantitativa e qualitativa. Esse equilíbrio aliado aos aspectos da voluntariedade e não premiação ou punição conquistou a simpatia e confiança de significativa parcela das instituições superiores, como assinala Denise Leite:

[...] Em cada curso, se examinaram quantitativa e qualitativamente as relações entre corpo docente, discente, técnico-administrativo, currículo,

¹²⁶ *Ibidem*, p. 13.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 16.

instalações físicas, laboratórios e bibliotecas e as relações de cada curso com a comunidade externa à universidade, incluído o mercado profissional. Das 57 universidades/IES públicas brasileiras existentes em 1996, 48 haviam aderido ao Paiub. Receberam recursos para avaliação 118 instituições públicas e comunitárias, 16 centros e escolas e 4 Cefets [...]¹²⁸

Entretanto, importante destacar que, conforme a citação retro, a adesão foi muito mais significativa por parte das IES públicas, confessionais e comunitárias, alcançando muito poucas instituições privadas, em que pese o elevado número de instituições desta natureza, o que demonstra que o programa não tinha a legitimidade democrática tão apregoada por alguns, guardando maior afinidade com os interesses das instituições públicas e criando um grupo de instituições excluídas do processo. Não se trata de uma crítica as bases do programa, mas de uma constatação de sua aplicação. Ao se procurar as razões para tal realidade, pode-se cogitar de alguns aspectos como a famigerada má qualidade do sistema de ensino particular, a forte influência na concepção do PAIUB por parte das entidades representantes do seguimento público (especialmente a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES), a clara vocação do PAIUB para as universidades (raramente são mencionadas outras estruturas de IES), gerando uma sensação de menosprezo às faculdades isoladas em relação ao modelo ideal, entre outros aspectos.

O fato é que o PAIUB foi o primeiro programa adotado no país para avaliação institucional, tendo alcançado significativo número de aderentes, expandindo-se e orientado a discussão em torno do assunto, inclusive com forte influência sobre a concepção do SINAES. Denise Leite resume o PAIUB nos seguintes termos:

Modelo de avaliação que surgiu das bases universitárias através das ação política da Andifes (Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) que propôs um programa de avaliação das universidades públicas ao MEC. Com duração média de dois anos, o Paiub estabelecia três fases centrais para o processo a ser desenvolvido em cada universidade: avaliação interna da universidade por seus “seguimentos

¹²⁸ LEITE, Denise. *Op. cit.*, p.52.

constitutivos”, avaliação externa por especialistas das áreas do conhecimento e/ou provedores de informações da comunidade externa (representantes de sindicatos, de associações profissionais, usuários das profissões e egressos) e reavaliação, que reúne e discute os resultados das fases anteriores [...] O Programa caracterizou-se por possuir dotação financeira própria, livre adesão das universidades, através da concorrência de projetos, e princípios de avaliação coerentes com a posição emancipatória e participativa.¹²⁹

Na literatura especializada o PAIUB é frequentemente referido, normalmente com menções elogiosas, sendo que seus idealizadores são respeitados, a ponto de terem sido procurados com intuito de resgatar tal proposta quando da construção do atual sistema de avaliação, trazendo para comissão de elaboração do SINAES alguns dos principais nomes envolvidos com a implantação do PAIUB em 1993. Em que pese esse prestígio, o fato é que o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras deixou de ser o principal instrumento de avaliação institucional no ano de 1995 (dois anos de sua criação), permanecendo nos processos internos de algumas IES, mas cedendo espaço enquanto processo externo de avaliação.

Na realidade, como processo voluntário de avaliação, embora coordenado pelo MEC, o PAIUB atendia ao ideário institucional sem, contudo, corresponder às expectativas do Estado e da sociedade, que pretendida um diagnóstico global das instituições e cursos, questão que se impunha, posto que com a propagação do ensino superior havida nas décadas anteriores e com os objetivos de ampliá-lo ainda mais, conhecer o perfil das instituições e cursos em funcionamento era a base indispensável para estabelecer o modelo de qualidade do sistema público e particular, como para conhecer as deficiências e planejar sua superação, assim como excluir aqueles que não se empenhassem para superar resultados negativos, fato que era e é visto com resistência por muitos (basta verificar o princípio da não premiação ou punição que orientava o PAIUB), mas essencial à busca de um padrão qualitativo, seja por eliminar os cursos e instituições com resultados insatisfatórios, que promovem na verdade um malefício à sociedade especialmente aos acadêmicos por eles formados, além de serem responsáveis pelo rebaixamento da qualidade geral; seja por aliar ao critério de avaliação a

¹²⁹ LEITE, Denise. *Op. cit.*, p. 51.

ideia de sanção pelos resultados não desejados, afinal na cultura brasileira, inclusive educacional e jurídica, quando não existe sanção, há uma tendência generalizada de desprestígio e inobservância a regra estabelecida.

Assim, a partir de 24 de novembro de 1995, com a Medida Provisória 1.159 - convertida na Lei 9.131/1995 -, que altera os artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 4.024/1961¹³⁰ (LDB vigente à época) e opera acréscimo de disposições jurídicas ao ordenamento, atribuindo ao Ministério da Educação, dentre outros, a avaliação da política nacional de educação e a expedição de atos autorizativos, de credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior e a autorização e reconhecimento de cursos, além de extinguir o Conselho Federal de Educação (CFE), suas atribuições e mandatos, criando em seu lugar o Conselho Nacional de Educação (CNE) com respectivas câmaras (aspecto que guarda alguma relação com a recomendação de reestruturação do CFE por parte da CNRES, de 1985).

Não se tratava de abandonar o PAIUB, que poderia continuar sendo aplicado e desenvolvido, apenas não haveria mais financiamento público de tal programa, adotando-se outros meios como avaliação oficial do sistema. Entretanto, essa medida mais contundente por parte do Estado em assumir a idealização e realização do processo avaliativo, não se vinculando aos postulados do PAIUB e sem buscar uma legitimação perante a comunidade acadêmica, tudo aliado ao fato de que o país estava sob a presidência do tucano (PSDB) Fernando Henrique Cardoso, ao passo que as universidades (especialmente públicas) tinham forte influência esquerdista, conduziu a diversas críticas, a ponto de se colocar o PAIUB como modelo avaliativo antagônico ao proposto pelo governo, quando na verdade apresentam divergência, mas não necessariamente são reciprocamente excludentes ou opostos.

A Lei 9.131/1995 ao alterar o conteúdo dos artigos 6º a 9º LDB (Lei 4.024/1961), atribuía ao Ministério da Educação e do Desporto formular e avaliar a política nacional de educação, além de zelar pela qualidade do ensino (art. 6º), criava o CNE que, dentre outras atribuições, deveria assessorar o Ministro da Educação e assegurar a participação de toda a sociedade no processo de aperfeiçoamento da educação nacional (art. 7º), sendo composto pela Câmara de Educação

¹³⁰ Necessário dizer que com a entrada em vigor da Lei 9.394/1996 (atual LDB), os dispositivos alterados, assim como os acréscimos normativos integrantes da MPv 1.159/1995, convertida na Lei 9.131/1995, não foram revogados, permanecendo vigentes hodiernamente.

Básica e Câmara de Educação Superior, cada uma com funções próprias (art. 8º), sendo que em seu artigo 9º determinava à Câmara de Educação Superior “[...] e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto; [...]” (art. 9º, §2º, alínea e).

A partir de então a regulação do sistema via-se aferrada aos processos de avaliação da qualidade que seriam implementados pelo MEC. A esse respeito, a Lei 9.131/1995, em dispositivos de seu corpo (não com intuito de alterar outra norma), dispôs:

Art. 3º Com vistas ao disposto na letra e do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto **fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior**, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. § 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de **exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso**, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação. § 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no caput deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados. § 3º A realização de **exame referido no § 1º deste artigo é condição prévia para obtenção do diploma**, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu. [...] § 7º A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuada gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto determinar

os cursos a serem avaliados. (sem grifos no original).

O sistema de avaliação de cursos e instituições estabelecido pela Lei 9.131/1995, embora compostos por diversos mecanismos, já no texto legal evidenciam um que receberia também uma especial atenção na literatura, inclusive pelos críticos, e na prática avaliativa: os exames nacionais baseados nos conteúdos mínimos ou Exame Nacional de Cursos (ENC), largamente conhecido como Provão, a ponto das próprias publicações do MEC adotarem esta alcunha para designá-lo.

As determinações da pré-citada lei foram inicialmente regulamentadas pelo Decreto nº 2.026/1996 (posteriormente pelo Decreto nº 3.860/2001), podendo ser ressaltado entre suas disposições os procedimentos avaliativos:

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; [...]

Os indicadores de desempenho citados no inciso I artigo 1º, acima transcrito deveriam ser levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE), compreendendo taxas de escolarização, de disponibilidade e utilização de vagas, tempo médio de conclusão dos cursos, qualificação do corpo docente, média de alunos por docente, tamanho das turmas, representação do comprometimento dos gastos públicos com ensino superior em relação aos gastos gerais com educação, comparativo da despesa por aluno com o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante e remuneração dos docentes, conforme dispunha o art. 3º do referido decreto. O artigo 4º tratou da avaliação das instituições (institucional em sentido estrito) a ser realizado por comissão externa designada pela SESu, tendo como critérios a administração geral e acadêmica, a integração social por meio de

programas de extensão e produção científica, cultural e tecnológica, merecendo destaque o conteúdo de seu parágrafo único:

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. (sem grifos no original).

Verifica-se que a avaliação institucional em sentido estrito envolvia diversos aspectos e outros processos avaliativos mais restritos, sem desprezar a auto-avaliação, comportando (salvo melhor juízo) a globalidade defendida pelo PAIUB e seus idealizadores, além de reputar questões de influência no processo e na qualidade da atividade, embora não de relevância a esses aspectos.

[...] a SESu procedeu a uma reorganização do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB, com o objetivo de estendê-lo a todas as instituições de ensino superior e de recuperar o objetivo fundamental da avaliação institucional como um processo de contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, de desenvolvimento e diferenciação institucional e de prestação de contas à sociedade. A avaliação institucional deve englobar os diferentes aspectos do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão e integrar, num amplo processo participativo de avaliação da instituição, os resultados dos demais processos de avaliação conduzidos pelo MEC. Ao estabelecer e atualizar permanentemente um plano de desenvolvimento para cada instituição, a partir de um processo que agregue uma ampla avaliação interna (auto-avaliação) e uma avaliação externa conduzida por comissão externa qualificada, a avaliação institucional propicia que o conjunto dos processos de avaliação cumpra o objetivo

maior de aumentar a eficácia social das atividades do sistema de educação superior.¹³¹

Especificamente a avaliação dos cursos de graduação, objeto central do presente estudo, a mesma foi estabelecida a partir do Exame Nacional de Cursos (ENC ou Provão), realizados pelos concluintes dos cursos de graduação, e Exame das Condições de Oferta (ECO), levada a cabo por comissão de especialistas da SESu que avaliava *in loco* aspectos pertinentes aos cursos submetidos ao ENC. A avaliação de cursos estava regulamentada nos artigos 5º e 6º do Decreto 2.026/1996:

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,

¹³¹ BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação**: relatório síntese 1998. Brasília: MEC, SESu, 1998, p.11.

modernização dos serviços e adequação ambiental. (sem grifos no original).

O documento oficial do MEC resumia a avaliação dos cursos:

A **avaliação do ensino de graduação**, objeto deste documento, compreende três procedimentos principais: a realização anual do **Exame Nacional de Cursos**, pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, do MEC; a **Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação** submetidos aos exames nacionais de cursos, pela Secretaria de Educação Superior - SESu, do MEC; e as **Avaliações de Cursos de Graduação pelas Comissões de Ensino** da SESu, previamente às respectivas autorizações ou reconhecimentos.¹³² (grifos do original).

O Provão tinha por pressuposto a função diagnóstica, examinando o nível dos profissionais formados pelas instituições (produto), razão que atraiu diversas críticas, embora reste evidente que não era o único mecanismo, sendo complementado por outras avaliações, o *ranking* estabelecido a partir do exame, de um modo geral, foi mal recebido pelas instituições nacionais. Todavia, o problema não estava no exame em si, mas na forma como utilizada a informação ou pior, como era interpretada pelos próprios críticos, afinal como parte integrante de um sistema de avaliação, não poderia ser lido isoladamente, muito menos tomá-lo como se fosse a única avaliação realizada (tanto que seu sucessor, o ENADE não tem sido alvo das mesmas críticas). Além disso, essencial a avaliação de produtos com o referido caráter diagnóstico para possibilitar o planejamento e adoção de medidas futuras em relação ao processo, não podendo ser deixado de lado aspecto basilar, qual seja: por mais meritórios que sejam os meios empregados e por maior que tenha sido a evolução do estudante enquanto sujeito, é necessário que tenha se apropriado de um conjunto mínimo de saberes para que possa desempenhar as diferentes profissões para as quais fora habilitado mediante o curso. Independentemente das particularidades institucionais e dos meios educacionais, é imperioso que o graduado seja um bom profissional:

¹³² BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação**: relatório síntese 1998. Brasília: MEC, SESu, 1998, p.11.

As instituições de educação superior são heterogêneas em relação a vários aspectos. Os diplomas oferecido por essas instituições, em que pese sua heterogeneidade, entretanto, têm idêntica validade em todo o território nacional. O Exame, portanto, sendo de caráter nacional, é referenciado a normas e avalia as habilidades e os conhecimentos fundamentais exigidos em cada uma das áreas.¹³³

Importante ressaltar que o caráter diagnóstico assumido francamente pelo programa do ENC, ao aliar-se com outras avaliações (art. 8º do Dec. 2.026/1996 e apresentações do sistema de avaliação), tinha objetivo muito claro: “A avaliação só tem sentido, no entanto, se estiver a serviço de um objetivo mais amplo, que é a melhoria da qualidade [...]”¹³⁴. Por isso o Provão reivindicava uma aplicação mais abrangente do que apenas examinar e divulgar resultados, devendo necessariamente ser integrado a outras avaliações e medidas para que tivesse real sentido seu diagnóstico.

[...] Com essa ideia em mente, a Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior - DAES, do Inep, iniciou uma série de seminários, primeiramente para os cursos que participam do Exame desde 1996 ou 1997, tendo como tema “Para melhorar, não Basta Avaliar”. Esses seminários congregaram, em 1999, coordenadores de curso, dirigentes de instituições de educação superior e professores [...] para discutir a utilização dos resultados e informações produzidas pelo Exame Nacional de Cursos na implementação das mais diversas ações voltadas à efetiva melhoria dos cursos.¹³⁵

Outro pressuposto encampado pelo ENC era a participação acadêmica, mediante nomeação de comissões de professores “[...] provenientes de diversas regiões do País e de instituições de educação superior subordinadas a diferentes dependências administrativas. [...]” havendo ainda o envolvimento da comunidade acadêmica “[...] em todas as fases do processo de avaliação, desde a identificação dos alunos

¹³³ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Exame nacional de cursos**: relatório síntese 1999. Brasília: O Instituto, 1999, p. 21.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 22.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 22.

em condições de concluir o curso, que devem ser inscritos para o Exame, até a avaliação das provas aplicadas, com críticas e sugestões para seu aperfeiçoamento.”¹³⁶.

Evidentemente que a reincidência de resultados negativos implicaria adoção de medidas em relação aos cursos das IES, o que era compreendido como sanção, embora tivesse um caráter disciplinar não propriamente punitivo, mas corretivo, como se percebe na Portaria nº 755, de 11 de maio de 1999, do Ministério da Educação, determinando a abertura de processo de renovação de reconhecimento para cursos avaliados com conceito D ou E por três anos consecutivos no Provão ou que tivessem conceito CI (Condições Insuficientes) em pelo menos dois aspectos avaliados nas visitas feitas para verificação das condições de oferta¹³⁷.

Denise Leite resume o ENC do seguinte modo:

O Exame Nacional de Cursos (ENC) tinha como objetivo medir as aprendizagens realizadas em cada curso pelos estudantes de último ano, com a finalidade de avaliar o curso externamente, e não o aluno. Foi sendo aplicado em todos países, em geral no mês de junho de cada ano. Paulatinamente, examinou as carreiras profissionais, sempre integrando novos cursos ao processo. Foi um exame obrigatório. O aluno podia se recusar a responder às questões, mas não podia deixar de comparecer à prova, pois, se isto acontecesse, não receberia seu diploma e, conseqüentemente, prejudicaria seu curso que ficaria mal posicionado no *ranking* nacional. [...] Os resultados valeram para o curso frequentado pelo aluno. Foram expressos A, B, C, D e E.¹³⁸

A outra protagonista no período era a Avaliação das Condições de Oferta de cursos de graduação (ACO), o que era feito por meio de visitas de especialistas (capacitados pela SESu) “[...] para verificação da **qualificação do corpo docente**, da **organização didático-pedagógica** e das **instalações**, aqui se destacando as **bibliotecas** e os **laboratórios de ensino**.”¹³⁹ (grifos no original), atribuindo-se conceitos

¹³⁶ *Ibidem*, p. 22.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 22.

¹³⁸ LEITE, Denise. *Op. cit.*, p. 53-54.

¹³⁹ BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação**: relatório síntese 1998. Brasília: MEC, SESu, 1998, p. 11.

a cada dimensão, como sendo muito boas (CMB), boas (CB), regulares (CR) ou insuficientes (CI), sendo feitas “[...] recomendações para o aperfeiçoamento ou saneamento de deficiências de cada um dos cursos avaliados. [...]”¹⁴⁰.

No relatório síntese II, de 2000, o MEC afirma que:

O processo de avaliação de cursos, [...] tem como objetivo principal indicar às instituições cujos cursos são submetidos ao Exame Nacional de Cursos os aspectos identificados como passíveis de melhoria a aperfeiçoamento. As instituições recebem recomendações específicas indicando as insuficiências encontradas. O cumprimento das recomendações é acompanhado pela SESu, por meio de novas visitas de avaliação, após o decurso de um prazo suficiente para que sejam efetivadas. Os cursos que obtêm resultados insuficientes sucessivos no Exame Nacional de Cursos, ou que apresentem condições insuficientes na Avaliação das Condições de Oferta, são submetidos a processo de renovação do reconhecimento, que também inclui visitas de comissões de especialistas.¹⁴¹

A partir de 2001, ao ser assumida pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), a ACO passa a ser designada pela autarquia como Avaliação das Condições de Ensino (ACE), embora o Decreto 3.860/2001. art. 17, III, ainda a refira como ACO). O INEP passa a responder por todos os processos de avaliação de curso, com exceção da avaliação para fins de autorização que continuava com a SESu, que também concentrava todas as decisões sobre autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, cabendo ao INEP apenas a coleta de informações para basear as decisões.

Operada essa transição de responsabilidades, o sistema de avaliação se estabelece do seguinte modo:

É neste marco que se insere a transferência, da Secretaria de Educação Superior (SESu) para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), da Avaliação Institucional e das Avaliações das Condições de Ensino. O

¹⁴⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação**: relatório-síntese II 2000. Brasília: MEC, SESu, 2000, p. 11.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 11.

sistema, reestruturado para integrar a mesma base de dados, o mesmo padrão conceitual, a mesma classificação de áreas do conhecimento, procedimentos compatíveis e avaliadores competentes e capacitados, engloba todos os processos que demandam a necessidade de avaliação da educação superior, organizados sob a forma de Avaliação Institucional (AI), Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e Exame Nacional de Cursos (ENC). Agregam-se aos processos de avaliação as coletas sistemáticas e anuais de dados sobre as Instituições de Educação Superior (IES) e seus cursos: Cadastro da Educação Superior e o Censo da Educação Superior.¹⁴²

O INEP expede então o Manual Geral das Condições de Ensino, em que discorre de um modo geral sobre o sistema de avaliação e de um modo específico sobre a avaliação dos cursos de graduação através da ACE. O documento faz considerações sobre a avaliação *in loco*, a estrutura do manual de avaliação, o formulário eletrônico, apresenta as dimensões do processo de avaliação: dimensão 1 - didático-pedagógica (administração acadêmica, projeto do curso, atividades acadêmicas articuladas ao ensino de graduação); dimensão 2 - corpo docente (formação acadêmica e profissional, condições de trabalho, atuação e desempenho acadêmico e profissional), dimensão 3 - instalações (instalações gerais, biblioteca, instalações e laboratórios específicos).

Não se adentrará nos pormenores sobre indicadores e variáveis, por tratar-se de processo de avaliação não mais vigente, podendo-se resumir seu propósito sob a ideia geral de que: “Os procedimentos, os indicadores e as ponderações adotadas na Avaliação das Condições de Oferta dos cursos correspondem a uma perspectiva qualitativa de análise da adequação e da potencialidade dos cursos . [...]”¹⁴³.

Nas palavras de Denise Leite:

A avaliação das Condições de Ensino - ACE.
Paralelamente ao exame nacional, o MEC reativou as Comissões de Especialistas por Área

¹⁴² BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual geral das condições de ensino**. Brasília: INEP, 2002, p. 5-6.

¹⁴³ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação: relatório-síntese II 2000**. Brasília: MEC, SESu, 2000, p. 15.

de Conhecimento que estabeleciam, para cada curso profissional, as definições relativas às provas, com o objetivo de orientar os verificadores. Foram treinados os especialistas de cada área de conhecimento que realizaram a avaliação externa, *in loco*, das chamadas Condições de Oferta de Ensino (ACE) de cada IES ou curso superior. [...] ¹⁴⁴

Em 2002, na transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva, o sistema de avaliação implantado no início daquele governo já agregava algumas experiências, positivas e negativas, que davam bases ao planejamento educacional e avaliativo, apresentando como bases o Exame Nacional de Cursos (ENC); a Avaliação das Condições de Ensino (ACE); a Avaliação Institucional em sentido estrito (AI); e o Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SIED-Sup), sendo este uma base de dados coletados por meio do Censo da Educação Superior e do Cadastro da Educação Superior ¹⁴⁵.

Os principais instrumentos normativos desde a implantação do sistema de avaliação oficial e obrigatório pelo Estado, em 1995, até o fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso foram a Medida Provisória nº 1.018/1995, convertida na Lei nº 9.131/1995 (que trouxe disposições próprias, além de alterar a Lei 4.024/1961 - LDB), a Lei nº 9.394/1996 (atual LDB, que não revogou os dispositivos alterados pela Lei nº 9.131/1995) e os regulamentos contidos nos decretos nº 2.026/1996 e 3.860/2001, sem fazer menção a portarias expedidas pela administração, orientando os procedimentos.

Estabelecida essa experiência com avaliação institucional, fruto de longo processo de debates, estudos e iniciativas, originadas na década de 1960, passando pela condução de estudos direcionados pelo poder público, congressos, implementação do PAIUB (voluntário) que conviveu com o sistema obrigatório a partir dos diplomas citados no parágrafo anterior, lançadas estavam as bases para as iniciativas tomadas já no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que conduziram ao atual sistema de avaliação, que será analisado a seguir.

¹⁴⁴ LEITE, Denise. *Op. cit.*, p. 55.

¹⁴⁵ JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Avaliação das condições de ensino. In RODRIGUES, Horácio Wanderlei; JUNQUEIRA, Elaine Botelho. **Ensino do direito no Brasil**: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 135.

3.2 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - SINAES

As críticas feitas ao sistema de avaliação implementado a partir de 1995 foram muitas, havendo franca resistência pela maior parte da literatura especializada, sendo classificado como de epistemologia objetivista liberal, apegado claramente ao positivismo, com perfil gerencialista, com base quantitativa, além de não haver racionalidade no processo pela ausência de um planejamento a partir das informações obtidas pela avaliação, o que resumiria ao *ranking* estabelecido pelos resultados, o que estaria claramente alinhado com o modelo econômico neoliberal e ao modelo político neoconservador¹⁴⁶.

Considerando tais críticas, estabelecido o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, nomeado como Ministro da Educação o respeitado senador Cristovam Buarque, já no segundo semestre de 2003, foi instalada (Portarias MEC/SESu nº 11 de 28 de abril de 2003 e nº 19 de 27 de maio de 2003) a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), presidida pelo professor José Dias Sobrinho, como se extrai do documento elaborado pela própria comissão:

Este documento Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma nova proposta da educação superior apresenta uma síntese dos estudos realizados pelos membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pelas Portarias MEC/SESu no 11 de 28 de abril de 2003 e no 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo ministro da Educação, Cristovam Buarque, em 29 de abril “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”.¹⁴⁷

O novo sistema de avaliação se apresentava como “[...] resultado da experiência de avaliação desenvolvida e acumulada pelas instituições de educação superior, em nosso país, desde meados da década de 80, no

¹⁴⁶ Nesse sentido, e por todos, podem ser lidos José Dias Sobrinho (*Op. cit.*, 2003, p.53-89) Denise Leite (*Op. cit.*, 2005, p. 47-67).

¹⁴⁷ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 2. ed., ampl. Brasília: INEP, 2004, p 9.

contexto de uma ampla reflexão sobre a literatura e a prática avaliativa em âmbito internacional [...]”¹⁴⁸.

Durante 120 dias a CEA realizou estudos, audiências públicas, colheu depoimentos de estudiosos da área e de membros da comunidade acadêmica, considerou os instrumentos avaliativos vigentes à época, para ao final apresentar o documento que constituiria a base do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES):

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefets), Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária das Universidades e Instituições de Ensino Superior Comunitárias, Fórum de Conselhos Estaduais de Educação, Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (Forgrad), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (Ange), Associação Brasileira de Ensino Odontológico

¹⁴⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: MEC/Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), 2004, p. 4.

(Abeno), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Brasileira de Ensino de Engenharia (Abenge), Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (Angrad), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Sociedade Botânica do Brasil (SBB), Associação Brasileira de Ensino Profissional (Asbrepo), Sociedade Brasileira de Psicologia (SBP), Associação Brasileira de Engenharia e Urbanismo (Abeau), Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), Sociedade Astronômica Brasileira (SAB), Associação Brasileira de Ensino Médico (Abem), Fórum das Executivas e Federações de Cursos. Também foram convidadas as seguintes entidades: Associação Nacional dos Estudantes de Pós-Graduação (ANPG), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Força Sindical (FS), Movimento dos Sem-Terra (MST). Além das manifestações feitas nas audiências públicas, também foram colhidos diversos depoimentos de estudiosos da área da atuação e de membros da comunidade acadêmica que têm participado da elaboração e da implementação dos instrumentos avaliativos hoje em uso, como o Exame Nacional de Cursos (ENC), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).¹⁴⁹

O documento elaborado para subsidiar um novo sistema de avaliação faz um estudo evolutivo da avaliação no Brasil, identificando

¹⁴⁹ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 2. ed., ampl. Brasília: INEP, 2004, p 12-13.

duas concepções avaliativas, uma representada no PARU e no PAIUB; e outra representada nas propostas da CNRES, GERES, ENC e ACO/ACE, relacionando aquelas com um processo formativo, emancipatório e comprometido com a formação acadêmica, ao passo que estas seriam somativas, de controle regulatório e estímulo à competição.

A CEA, entretanto, enfatizava a necessidade do Estado assegurar a qualidade da educação superior e dos controles regulatórios, tendo como desafio equilibrar as forças e interesses que envolvem a avaliação institucional, entendendo que a avaliação deve:

De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, credenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado.¹⁵⁰

Buscando harmonizar regulação e avaliação educativa, a proposta desenvolvida pela CEA contempla aspectos paradoxais, propondo-se um sistema que integra avaliação interna e externa, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo, assim como diferentes objetos e objetivos. A proposta pretende a um só tempo possibilitar o conhecimento de informações que orientem decisões políticas, pedagógicas e de gestão, promova a melhoria institucional, e seja um processo de auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa¹⁵¹.

Com essa ambição a proposta se desenvolve a partir de certos princípios e critérios: educação é um direito social e dever do Estado; respeito aos valores sociais historicamente consolidados pelas instituições; regulação e controle; prática social com objetivo educativo; respeito à identidade e diversidade institucional; globalidade; legitimidade; e continuidade¹⁵².

¹⁵⁰ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 2. ed., ampl. Brasília: INEP, 2004, p 85.

¹⁵¹ IDEM, p 84.

¹⁵² IDEM, p 86-94.

Os objetos de avaliação deveriam ser “o trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição [...]”¹⁵³, para o fim de conhecer os problemas e as qualidades das IES, podendo ser desempenhada a função de regulação com relação às exigências para autorização de funcionamento, credenciamento, recredenciamento, autorização de curso, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

Conforme salientam Barreyro e Rothen, a síntese da proposta apresentada em 2 de setembro de 2003 pela CEA estruturava-se em torno da auto-avaliação, o PAIDEIA, informações estatísticas coletadas pelo MEC, avaliação externa (visita *in loco*), tudo remetido a CONAES¹⁵⁴. No entanto, sofreu modificações antes mesmo de se constituir em projeto de lei, no âmbito do MEC, por parte do próprio Ministro da Educação, Cristovam Buarque, que pretendia preservar a ideologia do ENC, especialmente quanto ao ranqueamento institucional, repudiado pela CEA, assim

No dia 2 de dezembro de 2003, o ministro encaminhou à Câmara uma nova proposta de avaliação, não mais intitulada SINAES, mas SINAPES (Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior), [...] o resultado final da avaliação seria expresso pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Superior (IDES), inspiração no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas. O IDES seria composto por quatro índices: 1) a avaliação do ensino (medido através das características e produtividade do corpo docente), 2) a avaliação da aprendizagem (apresentada como uma evolução do Provão e adotando características do Paidéia), 3) a avaliação da capacidade institucional (que estaria centrada na infra-estrutura) e 4) a avaliação da responsabilidade social (que destacava as atividades de extensão universitária).¹⁵⁵

¹⁵³ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 2. ed., ampl. Brasília: INEP, 2004, p. 96.

¹⁵⁴ BARREYRO, Gladys; ROTHEN, José. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior.. *In Educ. Soc.* Campinas, vol. 27, n. 96, especial, out. 2006, p. 960-961. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 11 jun. 2011.

¹⁵⁵ BARREYRO, Gladys; ROTHEN, José. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior.. *In Educ.*

Antes que a proposta pudesse entrar em pauta (apenas treze dias depois da apresentação à Câmara dos Deputados), foi editada a Medida Provisória nº 147/2003, que “[...] além de não respeitar a dinâmica da discussão proposta pelo próprio MEC, não faz nenhuma referência ao IDES, nem a nenhum outro índice. [...]”¹⁵⁶, não efetivando integralmente qualquer das proposições anteriores, preservando “[...] apenas os quatro aspectos que comporiam a avaliação do sistema (ensino, aprendizagem, capacidade institucional e responsabilidade social) e a existência de duas comissões ministeriais (em lugar da CONAES) [...]”¹⁵⁷.

Apresentado o projeto de lei para conversão da MPv 147/2003, nova reformulação na proposta, que após devido processo legislativo, foi aprovada e publicada em 15 de abril de 2004, sob o nº 10.861¹⁵⁸, instituindo oficialmente o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES (e não o SINAPES), cujas bases normativas foram distribuídas em 16 artigos, que não sofreram alterações em seu texto até a presente data.

O artigo 1º, §1º da referida lei, explicitava a finalidade do SINAES:

§1º O SINAES tem por finalidade 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.

O §2º do mesmo artigo deixa implícito o âmbito original de abrangência do SINAES: o sistema federal de ensino, o que é tornado

Soc. Campinas, vol. 27, n. 96, especial, out. 2006, p. 961-962. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 11 jun. 2011.

¹⁵⁶ IDEM

¹⁵⁷ IDEM

¹⁵⁸ BRASIL, Lei 10.861 de 14 de Abril de 2004. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES**. Brasília: 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.861.htm>. Acesso: 22 set. 2011.

explícito no artigo 1º do Decreto nº 5.773/2006, implicando reconhecer que o sistema nacional de avaliação aplica-se às instituições de ensino mantidas pela União; instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; e aos órgãos federais de educação, conforme decorre da interpretação sistêmica da LDB (art. 16), SINAES (art. 1º, §2º) e seu regulamento (Dec. nº 5.773/2006, art. 1º).

O artigo 2º em seus quatro incisos e um parágrafo apresenta as diretrizes adotadas pelo atual sistema, estabelecendo seu aspecto global e a heterogeneidade do processo avaliativo instituído, prevendo que deve ser assegurada a avaliação interna e externa de todas as dimensões, estruturas, relações, compromissos, atividades finalidades e responsabilidades sociais das IES; a publicidade dos procedimentos dados e resultados; respeito à identidade e diversidade de instituições e cursos; participação de toda a comunidade acadêmica e sociedade civil; vinculando os resultados do processo de avaliação institucional aos processos de regulação e supervisão das instituições de educação superior.

Segundo diretrizes da CONAES, o novo sistema de avaliação se constituía num processo permanente, formativo, global, envolvendo os diversos agentes e comprometendo-os com aprimoramento da qualidade, resgatando finalidades essenciais da avaliação:

- (a) ultrapassa a simples preocupação com desempenhos ou rendimentos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional;
- (b) explicita a responsabilidade social da Educação Superior, especialmente quanto ao avanço da ciência, à formação da cidadania e ao aprofundamento dos valores democráticos;
- (c) supera meras verificações e mensurações, destacando os significados das atividades institucionais não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também quanto aos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos;
- (d) aprofunda a idéia da responsabilidade social no desenvolvimento da IES, operando como processo de construção, com participação acadêmica e social, e não como instrumento de checagem e cobrança individual; e

(e) valoriza a solidariedade e a cooperação, e não a competitividade e o sucesso individual.¹⁵⁹

O mesmo documento se preocupa em estabelecer a distinção entre a regulação estatal pautada em processo burocrático de documentação e visitas voltadas ao credenciamento e reconhecimento de IES, e à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, ao passo que a avaliação foca-se na melhoria da qualidade institucional, a partir da própria missão da IES. Entretanto, também admite que existam vínculos entre avaliação e regulação, explicando que inicialmente estarão desvinculadas, constatando-se um processo de regulação precedente (credenciamento e autorização) e um avaliativo autônomo pela instituição, seguido da avaliação externa. Contudo, o resultado do processo de avaliação fundamentará os relatórios da CONAES terão efeitos regulatórios, podendo implicar na imposição de medidas disciplinares, especificamente a assinatura de protocolo de compromisso da instituição com o MEC, estabelecendo diagnóstico, encaminhamentos, ações, prazos e metas, que se descumpridos poderão resultar em sanções mais contundentes sobre a IES, conforme explicitado no §2º do artigo 10, da Lei 10.861/2004:

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, [...] § 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

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: MEC/Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), 2004, p. 5.

Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório. [...]

Os processos avaliativos estabelecidos no SINAES são três: (1) a avaliação institucional em sentido estrito; (2) avaliação dos cursos de graduação; (3) avaliação do desempenho dos estudantes; tratados, respectivamente, nos artigos 3º, 4º e 5º da Lei 10.861/2004. Nesse sentido, constata Barreyro e Rothen, que o SINAES cumula as experiências avaliativas do PAIUB e do ENC/ACO/ACE (embora o relatório da CEA repudie a concepção avaliativa destes últimos), estabelecendo três pilares: a avaliação da instituição de educação superior (AVALIES) baseada no PAIUB; avaliação dos cursos de graduação (ACG) inspirada na ACO/ACE; e exame nacional do desempenho dos estudantes (ENADE), que guarda relação com o ENC/Provão, embora pretenda evitar a avaliação dos cursos a partir dos resultados obtidos por seus alunos.¹⁶⁰

No SINAES a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) deve desenvolver-se de modo a identificar o perfil da instituição a partir das atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando dez dimensões: missão e plano de desenvolvimento institucional (PDI); política institucional (ensino, pesquisa, extensão e pós-graduação), formas de operacionalização; responsabilidade social; comunicação com a sociedade; política de pessoal; organização e gestão; infra-estrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento estudantil; sustentabilidade financeira. A AVALIES se desenvolve em duas etapas principais: (1) Auto-avaliação: coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA); (2) Avaliação Externa – realizada por comissões designadas pelo INEP; em ambas as etapas devem ser aplicados conceitos que variam de um a cinco (numa escala em que cinco representa o nível mais satisfatório), para cada uma e ao conjunto de dimensões avaliadas (artigos 3º, 8º e 11 da Lei 10.861/2004).

O artigo 5º da Lei do SINAES trata da avaliação do desempenho dos estudantes realizada mediante aplicação do ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – em substituindo o Provão/ENC, aplicado aos estudantes do final do primeiro e do último

¹⁶⁰ BARREYRO, Gladys; ROTHEN, José. Política de avaliação e regulação da educação superior brasileira. In *Cultura Escolar Migrações e Cidadania* - Actas do VII Congresso LUSO-BRASILEIRO de História da Educação, 20-23 Junho 2008, Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (Universidade do Porto), p. 8.

ano de curso, estando prevista a utilização de procedimentos amostrais. Anualmente, o MEC, com base em indicação da CONAES, define as áreas que participarão do ENADE, admitido o triênio como periodicidade máxima para realização deste exame por cada curso. A avaliação é componente curricular obrigatório, embora seja inscrito no histórico escolar do estudante apenas sua situação regular, sem atribuição de nota ou conceito. O ENADE será aplicado sob a responsabilidade do INEP, expressando-se o resultado por meio de conceito, numa escala com cinco níveis. A indicação dos resultados de forma individual (com identificação nominal do estudante) é vedada, entretanto, aos estudantes com melhor desempenho, o MEC concederá bolsa de estudos, auxílio específico ou outra forma de distinção que vise favorecer sua formação.

O artigo 6º da Lei 10.861/2004 institui a CONAES (composição definida no artigo 7º), como órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as seguintes atribuições:

[...] I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior; V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Assentados os parâmetros gerais sobre o SINAES, cumpre adentrar na Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), propositadamente preterida aos demais aspectos, posto que nela se

estenderá a análise. A base da ACG se encontra no artigo 4º da Lei 10.861/2004, que estabelece como objetivo a identificação das condições de ensino disponibilizadas pela IES ao educando, fixando três dimensões que serão consideradas em tal avaliação (1) perfil do corpo docente; (2) instalações físicas; (3) organização didático-pedagógica. Para realizar tal avaliação, o §1º do mencionado artigo afirma que serão utilizados procedimentos e instrumentos diversos, dentre os quais, obrigatoriamente, as visitas *in loco* por comissões externas de especialistas formadas, designadas e coordenadas pelo INEP para as respectivas áreas do conhecimento (§1º, art. 4º e art. 8º, da Lei 10.861/2004). A periodicidade desta avaliação depende diretamente do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento a que os cursos estão sujeitos. O resultado da avaliação conduzida pelo INEP deve ser expresso na atribuição de um conceito, que obedece a uma escala de cinco níveis, em que um representa irregularidade ou desconformidade, e cinco é nível de excelência (§2º, art. 4º, Lei 10.861/2004).

Discorrendo sobre a avaliação dos cursos de graduação, o professor Jaime Giolo trás sucinta e precisa consideração, também pertinente em virtude de outros aspectos que serão em breve tratados:

As avaliações dos cursos de graduação e das instituições de educação superior, de acordo com a Lei o 10.861, devem ser realizadas por comissões de especialistas formadas, designadas e coordenadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). As comissões de especialistas farão, necessariamente, visitas *in loco*. **Essa exigência das visitas *in loco*, posta pela Lei, não tem apenas a finalidade de garantir a fidelidade das informações prestadas pela instituição, mas, principalmente, a de estabelecer um diálogo construtivo entre o Ministério da Educação e a respectiva comunidade acadêmica.** O SINAES tem plena consciência de que a qualidade educacional não é um objeto claramente delimitado e estático, mas um processo cuja constituição e manutenção depende do engajamento constante, pensado e desejado pelo conjunto dos sujeitos envolvidos. O amadurecimento do sistema de educação superior brasileiro, com a incorporação de elevados critérios de qualidade acadêmica, **depende**

diretamente da capacidade do Ministério da Educação de liderar a mobilização e o efetivo engajamento da comunidade acadêmica seja na definição e aperfeiçoamento dos critérios de qualidade, seja na viabilização prática dos mesmos. Desse princípio, derivou a importância dada pela Lei no 10.861 aos colegiados dos cursos, aos conselhos superiores das instituições e, principalmente, às Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), com participação de estudantes e da comunidade externa. Disso também derivou a importância das comissões de especialistas e suas visitas *in loco*. [...] (sem grifos no original).¹⁶¹

Por um lado, destaca-se a importância dada pelo SINAES a visita *in loco* com vistas a criar um ambiente de interação entre avaliador e avaliado; por outro, é possível constatar da lei e da literatura que momento algum - objetivos, dimensões avaliativas, procedimentos ou instrumento - a lei autoriza que a avaliação do curso considere o ENADE, que é concebido como processo de avaliação específico e distinto, evitando avaliação de curso a partir do produto (formação do aluno, como se dava pelo ENC), justamente pelo repúdio da CEA ao sistema anterior e a busca de uma nova concepção avaliativa.

É de se fazer a análise do atual regulamento do referido processo de avaliação, que se encontra no Decreto presidencial nº 5.773, de 09 de maio de 2006¹⁶², o qual “Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino”, com fundamento artigo 84, inciso IV, da Constituição¹⁶³, que confere o poder geral e ordinário de regulamentação ao Chefe do Executivo, assim como nos Arts. 9º, incisos VI, VIII e IX¹⁶⁴, e 46¹⁶⁵, da

¹⁶¹ GIOLO, James. “SINAES” intermitentes. Avaliação, Campinas; v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008, p. 853-854.

¹⁶² Anteriormente a regulamentação encontrava-se na Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004, a despeito de vigorar o Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001 (fundado nas leis nº 9.131/95 e 9.394/96), que regulamentava os processos e procedimentos de avaliação, aplicando-se portaria ministerial em detrimento de decreto presidencial, restando clara a ignorância do direito ou, o que é pior, sua proposital desconsideração.

¹⁶³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...]

¹⁶⁴ Art. 9º A União incumbir-se-á de: [...] IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (é esta lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), e na Lei nº 10.861, de 14¹⁶⁶ de abril de 2004.

O referido decreto (cujos fundamentos restam referidos nas notas de rodapé, para que desde logo se constate que nenhum lhe atribui poder normativo, embora o assunto seja objeto de específica análise abaixo), nos termos da lei, atribui ao INEP a realização da avaliação dos cursos, inclusive das visitas para avaliação *in loco* nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, além da elaboração dos respectivos instrumentos (art. 7º e incisos).

No artigo 58 trata especificamente do processo de avaliação das instituições, cursos e educandos, não havendo determinações relevantes quanto a avaliação em si, não sendo constatadas inovações em relação à lei, com pouco aprofundamento procedimental de suas determinações, ocupando-se mais de um tratamento cuidadoso dos processos de regulação e supervisão, referindo a avaliação como seu referencial básico, sem adentrar em aspectos de sua operacionalização. Assim, não há especificação de aspectos a serem observados pelos órgãos responsáveis pela avaliação, senão questões competências e de caráter genérico, tal qual encontrado na própria lei do SINAES.

Afetações à avaliação de cursos foram inseridas, entretanto, por outros diplomas legislativos e por atos administrativos, como se verá quando da análise dos instrumentos utilizados pelo INEP para avaliação dos cursos e os respectivos indicadores e itens analisados. Cumpre mencionar a previsão de cobrança de taxa para avaliação *in loco*

assegurar formação básica comum; [...] VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. [...]

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ Art. 14 O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do SINAES.

(brevemente comentada abaixo) e a criação do Conceito Preliminar de Curso (CPC), este último será melhor ponderado no capítulo 3.

A instituição da Taxa de Avaliação *in loco* foi instituída pela Lei 10.870, de 19 de maio de 2004 (conversão da Medida Provisória 153/2003), determinando o recolhimento de uma taxa em favor do 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 [...]”¹⁶⁷, cujo valor atualmente remonta a quantia de R\$ 6.960,00 (seis mil, novecentos e sessenta reais), podendo ser majorada em R\$ 3.480,00 (três mil quatrocentos e oitenta reais), para cada avaliador que venha integrar a comissão, além dos dois avaliadores que ordinariamente a compõe (art. 3º). Tratando-se de taxa instituída em decorrência do exercício regular do poder de polícia¹⁶⁸ e mediante lei, não se afigura qualquer incompatibilidade, *prima facie*, de sua cobrança com o ordenamento jurídico.

Assentados os aspectos gerais sobre o SINAES, assim como delineado o perfil avaliativo dos cursos segundo a concepção do atual sistema e com flagrante desvio do MEC e INEP a cerca dos ditames legais ao utilizarem o CPC, não se adentrará em outras minúcias, tampouco em juízo de valor sobre o sistema nacional de avaliação, senão a mera constatação de que embora refira como bases mais

¹⁶⁷ BRASIL. Lei 10.870, de 19 de maio de 2004. **Institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 20 maio 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.870.htm>. Acesso: 15 jul 2011.

¹⁶⁸ Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. [...] (BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso: 20 jul. 2011).

próximas o PARU e o PAIUB, aproveita muito da experiência obtida com o ENC e ACO/ACE, abandonando muitos dos princípios daqueles programas e adotando procedimentos muito próximos destes exames, o que acaba sendo reforçado pela prática do ranqueamento do cursos pelo CPC e das instituições pelo IGC¹⁶⁹, daí ser pertinente o discurso de Simon Schwartzman:

Em particular, é necessário indagar se o sistema de avaliação que o governo está tentando implementar, através do SINAES, de fato, representa, um avanço em relação às tentativas do governo anterior. O sistema agora é muito mais ambicioso, mas também muito mais complicado, dando uma grande ênfase aos processos de auto-avaliação das instituições, que, embora possam ser úteis internamente, não se traduzem em informações sistemáticas e inteligíveis para a sociedade. O ENADE, que substituiu o antigo Provão, produziu resultados pouco claros, não só pelo mau uso de procedimentos estatísticos e de testagem mas, sobretudo, porque o Ministério ainda não decidiu se vai ou não vai apresentar à sociedade informações simples que permitam a comparação entre diferentes instituições em função de seu desempenho, deixando para um tratamento separado a questão das eventuais explicações para os resultados, e as políticas necessárias para melhorá-los. Além disto, enquanto outros países instituem seus sistemas de avaliação fora do governo, em mãos de

¹⁶⁹ “Art. 1o Fica instituído o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), que consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Parágrafo único. O IGC será divulgado anualmente pelo INEP. Art. 2o O IGC será calculado com base nas seguintes informações: I - média ponderada dos Conceitos Preliminares de Cursos (CPC), nos termos da Portaria Normativa no 4, de 2008, sendo a ponderação determinada pelo número de matrículas em cada um dos cursos de graduação correspondentes; II - média ponderada das notas dos programas de pós-graduação, obtidas a partir da conversão dos conceitos fixados pela CAPES, sendo a ponderação baseada no número de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu* correspondentes. § 1o A ponderação levará em conta a distribuição dos alunos da IES entre os diferentes níveis de ensino (graduação, mestrado e doutorado). § 2o Nas instituições sem cursos ou programas de pós-graduação avaliados pela CAPES, o IGC será calculado na forma do inciso I.” BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/51>>. Acesso: 23 jul. 2011.

instituições autônomas, o projeto do Ministério mantém as avaliações sob controle de sua própria burocracia.¹⁷⁰

Por outro lado, o professor Jaime Giolo assinala mudanças positivas provocadas pelo novo sistema de avaliação, sem deixar de perceber alguma perversidade inerente ao processo:

Quem prestou a devida atenção às repercussões positivas provocadas pelos processos avaliativos dos últimos anos não terá dificuldade em perceber a respeitabilidade e o reconhecimento que as visitas *in loco* mereceram das comunidades acadêmicas. A visita é precedida, no âmbito da instituição, por uma ampla mobilização no sentido de organizar a documentação, os planos institucionais, os projetos pedagógicos, as instâncias coletivas de decisão e de ação institucional e tantas outras dimensões implicadas na avaliação. Nesse período e também durante e após a visita, a comunidade acadêmica aprofunda o conhecimento sobre a legislação educacional, sobre os instrumentos de avaliação, sobre os critérios de qualidade acadêmica. Vozes que, via de regra, permanecem silenciosas ou silenciadas se fazem ouvir. Investimentos e esforços adicionais são feitos: bibliotecas e laboratórios são atualizados e ampliados; planos de carreira e regimes de trabalho são aperfeiçoados; a pesquisa e a extensão recebem alento. A listagem das implicações de uma visita poderia ser ampliada exaustivamente, no entanto, o que é preciso sublinhar é o fato de que nenhuma outra forma de avaliação tem o impacto e relevância que a visita da comissão de especialistas apresenta. Mesmo porque as demais formas de avaliação tendem a ser intervenções tópicas e exteriores, algumas assumindo uma conotação policalesca e gerando reações predominantemente defensivas e com baixíssimo grau de engajamento da comunidade acadêmica. Nesses casos, é praticamente impossível evitar, da parte das instituições, o que

¹⁷⁰ SCHWARTZMAN Simon; CASTRO, Cláudio de Moura. **A nova reforma do MEC**: mais polimento, mesmas ideias, p. 18. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/reforma2.pdf>>. Acesso em 02 ago 2011.

se chamou, acima, de “planejamento estratégico perverso”, aquele que concentra seus esforços na satisfação única das exigências externas (às vezes, utilizando meios de duvidoso teor ético), descuidando do conjunto das dimensões acadêmicas.¹⁷¹

Embora muitas sejam as considerações da literatura especializada sobre o SINAES, muitas elogiando sua concepção e poucas criticando, cabe aqui um breve registro de que sua operacionalização não refletiu integralmente os valores democráticos e elogiosos que se encontram contemplados na proposta da CEA, nas diretrizes da CONAES ou no texto legal, podendo ser observados aspectos conflitantes entre o idealizado e o realizado, conflituosidade essa que marcou a própria trajetória da proposta da CEA até a sanção presidencial da Lei nº 10.861/2004, como acima já salientado.

A avaliação dos cursos de graduação (ACG) será retomada no terceiro capítulo, mediante análise específica da Nota Técnica do INEP que estabeleceu os atuais instrumentos utilizados pelas comissões de especialistas em suas visitas *in loco*.

¹⁷¹ GIOLO, Jaime. *Op cit.*, p. 854.

4 AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO SOB A ÓTICA JURÍDICA

No presente será feita uma análise sistemática do ordenamento jurídico, identificando as principais normas que tratam da avaliação dos cursos de graduação no direito brasileiro, a partir daí serão identificadas as competências atribuídas a cada órgão ou ente envolvido no processo, destacando-se as competências normativas (seja por deliberação colegiada com caráter normativo, seja mediante expedição de regulamentos), para em seguida analisar os limites do poder normativo.

Dando continuidade ao estudo, será analisado o ato instituidor dos instrumentos de avaliação *in loco*, verificando sua conformidade com o ordenamento jurídico, em seguida serão feitas considerações sobre a legalidade, ou não, do conceito preliminar de cursos (CPC), índice utilizado para ranqueamento de cursos de graduação, e do núcleo docente estruturante (NDE), ambos servindo de critério aferido pelos instrumentos de avaliação, além de interferirem diretamente nos processos de supervisão e regulação dos cursos de graduação.

4.1 PANORAMA JURÍDICO DA AVALIAÇÃO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO (ACG)

No presente item será feita análise sucinta da legislação pertinente a avaliação da educação superior, notadamente dos cursos de graduação, omitindo-se normas não relacionadas com o assunto, objetivando estabelecer os alicerces jurídicos da ACG, especialmente aspectos relativos a competência dos órgãos envolvidos em tal atividade, com vistas a fundamentar ulterior confrontação da legalidade dos indicadores e critérios que atualmente integram os instrumentos de avaliação de cursos, nas respectivas dimensões estabelecidas pelo SINAES.

A educação de qualidade encontra-se prevista no Texto Magno de 1988, sendo estabelecido como direito social, devendo ser assegurado pelo Estado a todos, como decorre do artigos 6º, 23,V, 30, VI, 205 a 214, todos da *Lex Legum*, cujos textos não serão integralmente reproduzidos, entendendo-se desnecessário. No entanto, os aspectos relacionados à qualidade e outros de maior envergadura, merecerão referência.

O artigo 6º¹⁷² da Constituição da República (CR) é base para desenvolvimento de todo ordenamento jurídico-educacional, por caracterizar a educação como direito social, inserindo-o entre os primeiros artigos da Carta Cidadã de 1988, estabelecendo sua direta vinculação com os fundamentos do Estado brasileiro, especialmente a cidadania e a dignidade da pessoa humana, assim como com os próprios objetivos da República Federativa do Brasil (implicitamente). Trata-se de um direito fundamental que impõe condutas comissivas ao Estado, noutras palavras, devem haver prestações positivas no sentido de produzir uma melhora substantiva das condições sociais.

Sem adentrar nas competências legislativas (em parcela privativas, no demais concorrentes), referido direito social de caráter fundamental recebeu maior atenção do constituinte no Título VIII, Da ordem social, Capítulo III, Seção I, da Constituição da República, merecendo dez artigos (art. 205-214).

Ali a educação é identificada como *direito de todos e dever do Estado e da família* (art. 205, *caput*, da CR), sendo um direito marcado pelo princípio da universalidade, como direito subjetivo¹⁷³ (como tal um faculdade do sujeito, que pode exercitá-lo quando lhe convier) de todos em relação ao Estado, que deve prestá-lo conjuntamente com a família. Nesse sentido a lição de José Afonso da Silva:

[...] significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais [...]; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, hão que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização. A Constituição mesmo já considerou que [...] é *direito público subjetivo*;

¹⁷² Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: 26 set. 2011).

¹⁷³ É necessário esclarecer que a afirmação é feita em relação ao teor dos artigos 6º e 205. Numa análise sistêmica do direito à educação, observa-se que a própria constituição cuidou de estabelecer limites a esse direito subjetivo em relação ao Estado. Assim, não se pode cogitar que as normas constitucionais sobre educação encerrem em si eficácia plena, visto que a própria CR relativiza alguns aspectos da aplicabilidade geral dos artigos acima ou delega ao legislador ordinário (à lei) reger o cumprimento das determinações constitucionais, admitindo restrições ou regulações, ocorrendo, portanto, em matéria educacional normas constitucionais de eficácia contida e de eficácia limitada, embora a todas se deva dar concretude no exato grau de sua regulação constitucional, afinal sua normatividade e aplicabilidade são inegáveis.

equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente. (Itálico no original).¹⁷⁴

O artigo 206 estabelece os princípios constitucionais que orientarão a oferta de ensino e a estrutura jurídico-educacional brasileira, dentre os quais cabe destacar nesse trabalho o contido no inciso VII¹⁷⁵, por ser a base constitucional explícita para os procedimentos de regulação, supervisão e avaliação, sendo o fundamento jurídico mais claro e direito da Lei nº 10.861/2004, que dispõe sobre a avaliação de cursos, objeto desse estudo.

Na sequência do texto constitucional, o artigo 207¹⁷⁶ estabelece a autonomia universitária e a indissociabilidade (no âmbito das universidades) entre ensino, pesquisa e extensão, reconhecendo constitucionalmente as diferenças e prerrogativas da universidade em relação a outras IES (centros universitários e faculdades), aspecto determinante de toda a estrutura educacional, especialmente jurídica.

O artigo 208 estabelece as ações positivas do Estado em relação a educação (embora relevantes não guardam relação com o presente estudo) e o artigo 209¹⁷⁷ faculta à iniciativa a prestação de serviços educacionais, sujeita a autorização do Poder Público, ao cumprimento das normas gerais de educação e avaliação. Os artigos 210 a 213 estabelecem aspectos gerais sobre conteúdos mínimos, a organização da educação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotações e

¹⁷⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: 2002, p. 312.

¹⁷⁵ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade. BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: 26 set. 2011.

¹⁷⁶ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: 26 set. 2011).

¹⁷⁷ Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: 26 set. 2011).

destinações orçamentárias, sendo que em seu último artigo sobre o assunto, a CR determina:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - **melhoria da qualidade do ensino**; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.¹⁷⁸ (sem grifos no original).

A preocupação com a qualidade da educação, subordinação do sistema a metas relacionadas a melhoria da condição social (relação intrínseca com os fundamentos e objetivos do Estado) e a sua avaliação são decorrências da Constituição, que estabelece as diretrizes de atuação do legislador ordinário, que por eles trilhando, aprovou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 10.172/2001¹⁷⁹), que serão analisadas com a mesma generalidade das referências constitucionais acima realizadas.

A LDB, como não poderia deixar de ser, deu maior especificidade aos comandos constitucionais, orientando-se, dentre outros, pelo princípio da garantia do padrão da qualidade (art. 3º, IX), a ser garantido pelo Estado (art. 4º, IX). Também garantiu a livre iniciativa no campo educacional, nos mesmos termos do já transcrito art. 209 da CR, fazendo singela adição, para obrigar a obediência das diretrizes específicas do sistema de ensino e, desnecessariamente, prever a capacidade de autofinanciamento, como se lê abaixo:

¹⁷⁸ BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: 26 set. 2011.

¹⁷⁹ Será feita referência a tal norma, uma vez que até o momento (27 de setembro de 2011) o projeto de lei que visa estabelecer o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, ainda não foi aprovado.

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.¹⁸⁰ (Sem grifos no original).

O artigo 9º (referência normativa para edição da Lei do SINAES) atribui à União o processo nacional de avaliação do rendimento escolar e das instituições de educação superior (em caráter global, evidentemente, incluindo-se a avaliação de cursos de graduação), baixar normas gerais, autorizar, reconhecer, credenciar e supervisionar os cursos e instituições, estabelecendo competência normativa ao Conselho Nacional de Educação (CNE)¹⁸¹.

O artigo 46 da LDB estabelece o caráter precário dos atos de autorização e reconhecimento de cursos, assim como de credenciamento de IES, ambos com renovação periódica, posterior ao processo de avaliação. Caso identificada deficiência, o mesmo dispositivo prevê que o ato somente será renovado após seu saneamento e reavaliação, prevendo genericamente medidas de caráter disciplinar caso persistam as irregularidades.

O artigo 54, §2º consigna previsão excepcional, quando a instituição obtiver resultados de excelência no processo avaliativo, transcreve-se: “§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder

¹⁸⁰ BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso: 03 set. 2011.

¹⁸¹ Art. 9º A União incumbir-se-á de: [...] VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. § 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. (BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso: 03 set. 2011).

Público”. Observe-se que a atribuição de autonomia que é possibilitada pelo dispositivo não preserva a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, basta a comprovada excelência num desses campos, para alcançar prerrogativas próprias das universidades. Claro que o dispositivo não autoriza pleito de qualquer IES às prerrogativas, posto que trata-se de faculdade da administração, assim como carece de regulamento.

Remanescem no ordenamento jurídico os artigos 6º a 9º da antiga LDB (Lei nº 4.024/1961), não revogados pela Lei nº 9.394/1996, dos quais se extrai que as atribuições do Poder Público em matéria de educação serão exercidas pelo Ministério da Educação, inclusive a de avaliar a política nacional de educação e zelar pela qualidade do ensino (art. 6º, Lei nº 4.024/1961), no que contará com a colaboração do CNE (§1º, do referido dispositivo), o qual atribuições normativas e deliberativas (art. 7º), sendo composto pelas Câmaras de Educação Básica (CEB) e Câmara de Educação Superior (CES) (art. 8º), as quais emitirão pareceres e decidirão privativa e autonomamente os assuntos a elas pertinentes (art. 9º), cabendo transcrição das competências deliberativas da CES:

Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno. [...] § 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: [...] c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação; d) **deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo** para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; e) **deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo** para o credenciamento, o credenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; f) deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de universidades e

centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos; g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos; h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior; i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior. j) deliberar sobre processos de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo. (Sem grifos no original).¹⁸²

Verifica-se significativa competência deliberativa atribuída à CES, especialmente quanto a atos de regulação, para os quais a avaliação é referência básica.

O PNE aprovado pela Lei nº 10.172/2001, explicita preocupação com a qualidade do ensino ao estabelecer os objetivos e prioridades: “[...] melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;”¹⁸³, tratando logo em seguida da necessidade de avaliação de todos os níveis educacionais:

5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do

¹⁸² BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024compilado.htm>. Acesso: 02 set. 2011.

¹⁸³ BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>. Acesso: 27 set. 2011.

sistema educacional e melhoria do ensino.¹⁸⁴
(Grifos do original).

O PNE estabelece objetivos e metas específicos para a educação superior, prevê a institucionalização de um sistema de avaliação interna e externa; programas de fomento para que as IES formem sistemas próprios de avaliação; estender prerrogativas de autonomia à instituições não universitárias com base no sistema de avaliação; estabelecer sistema de regulação das instituições e dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação (objetivo e metas 6 a 9)¹⁸⁵.

Por fim, refere-se à necessidade de avaliação da própria implementação do PNE.

Verificados essas normas de base, cumpre remeter ainda para análise feita no capítulo 2 sobre o SINAES, atual sistema de avaliação que regula especificamente a avaliação de cursos, devendo acrescer-se àquelas ponderações, alguns registros específicos sobre as atribuições que a respectiva lei faz à CONAES:

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

¹⁸⁴ BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso: 27 set. 2011.

¹⁸⁵ BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso: 27 set. 2011.

Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.¹⁸⁶

Referida comissão não possui, portanto, atribuições deliberativas ou normativas, não podendo expedir atos administrativos que determinem algum procedimento, afinal, mesmo as diretrizes citadas no inciso II, acima transcrito, não implicarão na constituição das comissões, senão na observação de tais diretrizes pelo INEP que há de instituir as comissões, sendo deste o ato administrativo de nomeação.

Além desse artigo que institui a CONAES, a Lei nº 10.861/2004 comina ao INEP a realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes (art. 8º) e ao Ministro de Estado da Educação a regulamentação dos procedimentos de avaliação (art. 14), esgotando-se nesses dispositivos as delegações competências da referida norma.

O regulamento da mencionada lei, Decreto nº 5.773/2006, embora não estabeleça regras relevantes no que concerne especificamente a avaliação dos cursos, trás importantes definições competenciais em seu artigo 3º, ao estabelecer que:

Art. 3º As **competências** para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo **Ministério da Educação**, pelo Conselho Nacional de Educação - **CNE**, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - **INEP**, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - **CONAES**, na forma deste Decreto. (Sem grifos no original).¹⁸⁷

¹⁸⁶ BRASIL, Lei nº 10.861 de 14 de Abril de 2004. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES**. Brasília: 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.861.htm>. Acesso: 22 set. 2011.

¹⁸⁷ BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79>. Acesso: 26 set. 2011.

As competências referidas no artigo transcrito são reguladas nos artigos 4º a 8º, que regram especificamente as competências do MEC e suas secretarias (SESu, SETEC e SEED), do CNE, do INEP e da CONAES, as quais são estabelecidas sem modificação de outras atribuições já estabelecidas legalmente ou que venham a sê-lo. Abaixo serão relacionadas as competências definidas pelo decreto, acrescidas especificamente de outras competências normativas ou deliberativas, omitindo-se quaisquer outras.

Como as atribuições do MEC devem ser implementadas por atos do Ministro da Educação (ainda que delegue os trabalhos, haverá de oficializá-los por ato seu), serão tratadas indistintamente as atribuições cominadas especificamente ao Ministério da Educação e respectivo ministro. Nesse sentido, o artigo 4º do decreto em comento, reconhece o Ministro da Educação como autoridade máxima da educação superior no sistema federal de ensino, a quem compete:

- homologar deliberações do CNE em pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior;
- homologar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP;
- homologar os pareceres da CONAES;
- homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE; e
- expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos.

Podem ser acrescidas a atribuição geral de regulamentar os procedimentos do SINAES (art. 14, Lei nº 10.861/2004 - Ministro da Educação), as atribuições por lei conferidas ao Poder Público (art. 6º, Lei nº 4.024/1961 - MEC) e o poder de baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação (Lei nº 9.394/1996, art. 9º, inciso VII).

Para o desenvolvimento deste trabalho, por estarem (potencialmente) relacionadas à avaliação de cursos cumpre isolar e destacar as seguintes competências do Ministro da Educação: **(1)** homologar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP; **(2)** homologar os pareceres da CONAES; **(3)** homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE; e **(4)** expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos.

O artigo 5º do Dec. 5.773/2006 estabelece funções de regulação e supervisão às secretarias do MEC, que interessam ao estudo, posto que a avaliação é referencial de tais processos, o que resta evidente, já que algumas das funções das respectivas secretarias guardam relação direta

com os instrumentos que serão analisados ao fim do presente. Nesse diapasão, o §2º, do artigo referido, afirma as competências da Secretaria de Educação Superior (SESu) compete especialmente:

- instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior, promovendo as diligências necessárias;
- instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, promovendo as diligências necessárias;
- propor ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições;
- estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e sequenciais;
- aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e sequenciais, elaborados pelo INEP, e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;
- exercer a supervisão de instituições de educação superior e de cursos de graduação, exceto tecnológicos, e sequenciais;
- celebrar protocolos de compromisso; e
- aplicar as penalidades previstas na legislação.

Deve ser dada evidência ao papel da SESu em *propor* diretrizes para elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e sequenciais e *aprovar* o mesmos depois de elaborados, *submetendo-os à homologação* do Ministro de Estado da Educação.

Por seu turno, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), portanto no âmbito das instituições de educação tecnológica e dos cursos de tecnologia, o §3º do mesmo artigo estabelece idênticas atribuições da SESu, com dois acréscimos, previstos nos incisos VI e VII, que estabelecem sua competência para

- elaborar o catálogo de denominações de cursos superiores de tecnologia, para efeito de reconhecimento e renovação de reconhecimento; e
- apreciar pedidos de inclusão e propor ao CNE a exclusão de denominações de cursos superiores de tecnologia do referido catálogo;

Quanto à Secretaria de Educação a Distância (SEED), o §4º do pré-citado artigo, fixa sua competência especial para:

- instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância, promovendo as diligências necessárias;
- instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância, promovendo as diligências necessárias;
- propor ao CNE, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância;
- estabelecer diretrizes, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância;
- e
- exercer a supervisão dos cursos de graduação e sequenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação.

O Conselho Nacional de Educação também exerce importantes competências, especialmente de caráter deliberativo e normativo, como decorre do artigo 6º, do Dec. 5.773/2006, as quais seguem arroladas:

- exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação;
- deliberar, com base no parecer da Secretaria competente, sobre pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e específico para a oferta de cursos de educação superior a distância, submetendo sua decisão a homologação do Ministro da Educação;
- recomendar, por sua Câmara de Educação Superior, providências das Secretarias, entre as quais a celebração de protocolo de compromisso, quando não satisfeito o padrão de qualidade específico para credenciamento e recredenciamento de universidades, centros universitários e faculdades;
- deliberar sobre as diretrizes propostas pelas Secretarias para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições;
- aprovar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições, elaborados pelo INEP;

- deliberar, por sua Câmara de Educação Superior, sobre a exclusão de denominação de curso superior de tecnologia do respectivo catálogo;
- aplicar as penalidades previstas no regulamento do SINAES;
- julgar recursos, nas hipóteses previstas neste Decreto;
- analisar questões relativas à aplicação da legislação da educação superior; e
- orientar sobre os casos omissos na aplicação deste Decreto, ouvido o órgão de consultoria jurídica do Ministério da Educação.

Observa-se que o CNE não tem competência específica no que concerne a avaliação de cursos, embora tenha ampla competência residual (normativa e deliberativa) que pode interferir no citado processo avaliativo.

As já arroladas competências, cumpre o reforço encontrado no art. 7º da Lei nº 4.024/1961, que estabelece no âmbito legal as atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do CNE ao MEC. Também não pode deixar de ser referido o §1º, do artigo 9º, da Lei nº 9.394/1996, que prevê funções normativas ao órgão colegiado em comento.

Por seu turno, ao INEP foi delegada competência (pelo art. 7º, do Dec. 5.773/2006) para:

- realizar visitas para avaliação *in loco* nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais;
- realizar as diligências necessárias à verificação das condições de funcionamento de instituições e cursos, como subsídio para o parecer da Secretaria competente, quando solicitado;
- realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes;
- elaborar os instrumentos de avaliação conforme as diretrizes da CONAES;
- elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes do CNE e das Secretarias, conforme o caso; e
- constituir e manter banco público de avaliadores especializados, conforme diretrizes da CONAES.

O INEP, na linha do art. 8º da Lei nº 10.861/2004, tem atribuições executivas, não normativas ou deliberativas, sendo que especificamente quanto aos instrumentos de avaliação de cursos de graduação, a autarquia estará aferrada às diretrizes do CNE, das Secretarias e da CONAES, cujas atribuições encontram-se fixadas no artigo 8º do regulamento em análise, conforme segue:

- coordenar e supervisionar o SINAES;
- estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições;
- estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados;
- aprovar os instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;
- submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos para aplicação do ENADE;
- avaliar anualmente as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes do SINAES;
- estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
- ter acesso a dados, processos e resultados da avaliação; e
- submeter anualmente, para fins de publicação pelo MEC, relatório com os resultados globais da avaliação do SINAES.

Merecem referência também as atribuições para formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação e de articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior (art. 6º, Lei nº 10.681/2004).

Dessa revisão da estrutura jurídico-educacional é possível concluir que os procedimentos de avaliação, voltados ao constante aprimoramento da qualidade da educação superior, encontra matriz constitucional, com delineamentos gerais na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE, aprovado pela Lei 10.172/2001), tendo sido criada estrutura administrativa necessária a consecução de tal desiderato, a qual encontra base jurídica de atuação na Lei nº 10.861/2004 e no Decreto nº

5.773/2006, que vinculam à avaliação de cursos o MEC, suas secretarias, o INEP, a CONAES e, apenas indiretamente, o CNE, distribuindo entre tais órgãos as competências normativas, deliberativas e executivas relativas a ACG.

Especificamente, interessa indicar que a elaboração dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação, suas diretrizes partem da SESu/SETEC/SEED (quando para autorização de curso) ou da CONAES (reconhecimento e renovação de reconhecimento), para o INEP que a partir delas elabora os instrumentos, retornando para a SESu/SETEC/SEED ou CONAES, conforme o caso, que os aprovam e submetem à homologação pelo Ministro da Educação.

Conhecidas as dimensões para avaliação de cursos, o meio e o responsável (análise do capítulo II) e os responsáveis pelas diretrizes, elaboração, aprovação e homologação dos instrumentos utilizados nas visitas *in loco* pelas comissões de especialistas do INEP, cumpre considerar a subordinação necessária do processo de ACG ao postulado da legalidade, especialmente os critérios e indicadores que constam dos atuais instrumentos de avaliação.

4.2 LEGALIDADE, PODER NORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO NO CAMPO DA AVALIAÇÃO E SEUS LIMITES

A Lei nº 10.861/2006 deixa implícito, e o Decreto nº 5.773/2006 torna explícito (art. 1º), que o SINAES aplica-se direta, imediata e integralmente às instituições que compõe o Sistema Federal de Ensino (SFE), o qual é composto pelas instituições mantidas pela União, as criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação (art. 16, LDB).

O sistema de avaliação passa a ser obrigatório e referência básica para os processos de regulação e supervisão das instituições e cursos do SFE, o que implica reconhecer significativas implicações no âmbito do direito educacional, implicando, por vezes, criação, modificação ou extinção de direitos, fixando novo regime jurídico, tanto para as instituições públicas quanto para as particulares.

Imposição de tal sistema de avaliação, verdadeiro alicerce para a regulação e supervisão do sistema educacional, operou-se inovação originária no mundo jurídico, o que somente pode se dar mediante lei, a luz do preceituado no artigo 5º, II, da CR (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”), que explicita o princípio da legalidade (corolário implícito do Estado de Direito), no art. 37, *caput*, também da CR (“A administração pública

direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de *legalidade* [...]”).

Entretanto, como já se pode perceber ao longo do presente estudo, a implementação do SINAES se deu mediante a expedição de inúmeros regulamentos¹⁸⁸. Portanto, embora a definição do sistema se tenha dado mediante lei, inúmeras obrigações foram criadas à margem da legalidade, por atos administrativos dos diferentes órgãos envolvidos na supervisão, regulação e avaliação da educação superior.

Cumpra analisar se o MEC, CONAES, Secretarias, INEP e CNE (cujas competências em matéria de avaliação já foram pontuadas anteriormente) podem expedir atos que importem inovação originária no mundo jurídico, assim como as limitações que possam existir a tais atos, para então ser analisada a normatividade da Nota Técnica expedida pelo INEP, através da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES), em 1º de junho de 2011, ao determinar os indicadores e critérios para avaliação dos cursos de graduação.

Um olhar apressado sobre o item anterior poderia concluir prematuramente que os pré-citados órgãos têm competência normativa assinalada na legislação e que seria o fato apenas de verificar se os atos expedidos o foram no âmbito da competência que lhes é atribuída. Acredita-se no equívoco de tal pensamento, afinal, não há proveito em estabelecer-se um Estado Democrático de Direito, pautado na legalidade, como fez o constituinte originário, se mera lei ordinária pudesse estabelecer ou delegar poder legiferante ao Executivo, parafraseando o saudoso Geraldo Ataliba em sua feliz intelecção: ninguém construiria uma fortaleza de pedra, colocando-lhe portas de papelão, expondo o mesmo autor que a Constituição da República não tolera “[...] em princípio, que o Executivo exerça qualquer tipo de competência normativa inaugural, nem mesmo em matéria administrativa. Essa seara foi categoricamente reservada aos órgãos da representação popular”¹⁸⁹.

Entretanto, para não se tratar levemente um assunto desta envergadura, e por força da própria cientificidade que se pretende dar a este estudo, necessário que se adentre no estudo do princípio da legalidade, seu desdobramento no direito administrativo (ou legalidade

¹⁸⁸ O termo “regulamentos” está empregado de forma atécnica, para designar indistintamente decretos, portarias, resoluções, notas técnicas, pareceres etc., expedidos pelo MEC, CONAES, INEP, Secretarias e CNE.

¹⁸⁹ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 133.

administrativa), contrapondo-o ao poder normativo da autoridade pública, a possibilidade de delegação legislativa, analisando-se os limites destes dois últimos.

O princípio da legalidade expresso no artigo 5º, II, da CR, cujo texto fora acima transcrito, ao contrário do que algumas vozes incautas possam apressadamente afirmar, não impõe um rigor formal por mero apego ao positivismo, trata-se de princípio guardião da ordem jurídica, forjado na modernidade com o próprio conceito de Estado de Direito, sendo-lhe corolário, cuja importância revela-se na transição das estruturas jurídico-políticas do estado medieval para o estado moderno (mudanças nas formas de organização política e de governo), como meio de efetivação do ideal de segurança jurídica, impondo ao estado um dever negativo (abstenção), no sentido de não intervir na liberdade e propriedade dos cidadãos que o formam. É a realização da lição: o governo deve ser de leis e mais do que de homens.

Como resta definido por Bobbio no Dicionário de Política – cuja lição, embora extensa é transcrita abaixo – suas origens são remotas, mas sua consolidação é recente, exprimindo um ideal contra qualquer forma de tirania ou arbitrariedade:

Muito embora o princípio de Legalidade seja considerado como um dos pilares do moderno Estado constitucional, o chamado Estado de direito, trata-se de algo antigo tanto quanto a especulação sobre os princípios da política e sobre as diferentes formas de Governo. Liga-se ao ideal grego da isonomia, isto é, da igualdade de todos perante as leis, considerada como a essência do bom Governo, cujo elogio é proclamado por Eurípides nas *Suplicantes*: "Nada é mais inimigo da cidade do que um tirano, quando, em lugar de existirem leis gerais, um só homem tem o poder, sendo ele mesmo e para si próprio o autor das leis e não existindo, assim, nenhuma igualdade" (vv. 403-05). No *De legibus* Cícero escreve: "Vós, pois, compreendeis que o papel do magistrado é governar e prescrever o que é justo, útil e de conformidade com as leis [*coniuncta cum legibus*]. Os magistrados estão acima do povo da mesma forma que as leis estão acima dos magistrados; podemos, com razão e propriedade, afirmar, pois que os magistrados são a lei falante e as leis os magistrados mudos" (III, 1,2). Um dos princípios fundamentais e constantes da doutrina

medieval sobre o Estado é o da superioridade da lei mesmo com relação à vontade do príncipe. A mais célebre formulação deste princípio foi feita por Bracton no *De legibus et consuetudinibus Angliae*: "*Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et sub lege, quia lex facit regem*". Desde a antiguidade até nossos dias, um dos temas que mais aparecem no pensamento político é a contraposição entre Governo das leis e Governo dos homens: contraposição acompanhada sempre por um juízo de valor constante, que considera o primeiro um Governo bom, o segundo um Governo mau. Onde governam as leis, temos o reino da justiça; onde governam os homens, existe o reino do arbítrio. Uma das características com que mais constantemente é estigmatizado o Governo tirânico é a de ser Governo de um homem acima das leis, não das leis acima dos homens. A "isonomia" dos gregos, a "supremacia da lei" (*rule of law*) da tradição inglesa, o "Estado de direito" (*Rechtsstaat*) da doutrina alemã do direito público no século passado refletem, mesmo em situações históricas muito diferentes, a permanência do princípio da Legalidade como ideia que define o bom Governo, mesmo se, de acordo com Max Weber, somente no Estado moderno podemos encontrar a concretização plena deste princípio. [...] ¹⁹⁰ (Grifos no original).

Na realidade o princípio traduz um anseio do povo na constituição do Estado e um valor político-jurídico indissociável da criatura: segurança. O Estado é constituído pelo povo (democracia), que outorga o poder (do povo) e o exerce direta ou indiretamente, sendo que todo o exercício do poder (que é para o povo) deve se dar com respeito ao primado da legalidade, evitando o governo arbitrário do homem sobre a sociedade, conformando-se a condutas predispostas nos ordenamentos, no que reside a segurança desejada pelos efetivos

¹⁹⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11 ed., vol. I. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: Editora UnB, 1998, p. 684.

detentores do poder (o povo) e única razão para que seja celebrado o contrato social¹⁹¹ e abandonado o estado natural.

Em amparo ao afirmado, pode ser invocada a doutrina de Canotilho:

IV — O princípio de Estado de direito e os subprincípios concretizadores **1. O princípio da legalidade da administração [...]** **2. Os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança dos cidadãos** O homem necessita de uma certa *segurança* para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de direito o *princípio da segurança jurídica* e o *princípio da confiança do cidadão*. Estes princípios apontam sobretudo para a necessidade de uma conformação formal e material dos actos legislativos, postulando uma *teoria da legislação*, preocupada em racionalizar e otimizar os *teoria da legislação*, preocupada em racionalizar e otimizar os *princípios jurídicos de legislação* inerentes ao Estado de direito. A ideia de segurança jurídica reconduz-se a dois princípios materiais concretizadores do princípio geral de segurança: *princípio da determinabilidade de leis expreso na exigência de leis claras e densas* e o *princípio da protecção da confiança*, traduzido na exigência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e

¹⁹¹ O princípio de legalidade nasceu do anseio de estabelecer na sociedade humana regras permanentes e válidas, que fossem obras da razão, e pudessem abrigar os indivíduos de uma conduta arbitrária e imprevisível da parte dos governantes. Tinha-se em vista alcançar um estado geral de confiança e certeza na ação dos titulares do poder, evitando-se assim a dúvida, a intranquilidade, a desconfiança e a suspeição, tão usuais onde o poder é absoluto, onde o governo se acha dotado de uma vontade pessoal soberana ou se reputa *legibus solutus* e onde, enfim, as regras de convivência não foram previamente elaboradas nem reconhecidas. A legalidade, compreendida pois como a certeza que têm os governados de que a lei os protege ou de que nenhum mal portanto lhes poderá advir do comportamento dos governantes, será então sob esse aspecto, como queria Montesquieu, sinónimo de liberdade. [...] Enfim, o princípio da legalidade atende aquele ideal jeffersoniano de estabelecer um governo da lei em substituição do governo dos homens e de certo modo reproduz também aquela máxima de Michelet sobre “o governo do homem por si mesmo”, ou seja, *le gouvernement de l’homme par lui même*. (Grifos no original). (BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 141-142).

calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos. (Grifos do original).¹⁹²

Embora a vinculação entre o princípio da legalidade com o ideal de segurança – subprincípio concretizador do Estado – não encontre explicitamente uma referência na Constituição de 1988, dúvidas não há de sua vigência no direito pátrio, como afirma Ichihara Yochiaki ao tratar dos princípios constitucionais implícitos.

Como se observa, o princípio da legalidade, embora ilação do princípio da segurança jurídica encontra amparo forte no princípio democrático, afinal o direito só será estabelecido pela vontade da maioria (a vontade do povo), devendo ser exercido em proveito desse, implicando reconhecer que não se trata de mero estado de direito, mas de estado democrático de direito, no qual “[...] o *princípio da legalidade* é a espinha dorsal do conceito de Estado de Direito [...]”¹⁹³, ao mesmo tempo que deve ser lido por lentes democráticas, ou seja, pelos valores que caracterizam a democracia:

Os valores da democracia são a *igualdade* e a *liberdade*; ou, em palavras mais abrangentes: a *democracia é regime de garantia geral da realização dos direitos fundamentais do Homem*, que se fundamenta em dois princípios primários: a) o da *soberania popular*, segundo o qual *o povo é a única fonte do poder*, para que este seja efetiva expressão da vontade popular. Nos casos em que essa participação é indireta, surge um princípio secundário: o da *representação*.¹⁹⁴ (grifos no original).

Como preconiza o pré-citado autor, trata-se de unir os conceitos de direito e democracia, ultrapassando-os, para estabelecer o novo conceito, em que o “[...] Direito, então, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo. [...]”¹⁹⁵, que realizará uma sociedade livre, justa e solidária.

Esse estado promotor da justiça social se funda numa ordem jurídica que dá nova formatação ao vetusto princípio em comento, para

¹⁹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993, p. 371.

¹⁹³ SILVA, José Afonso. **Poder constituinte**: estudos sobre a constituição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 121.

¹⁹⁴ IDEM, p. 46-47.

¹⁹⁵ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: 2002, p. 119.

permitir interpretação teleológica das normas, notadamente constitucional, que a conforme com os fundamentos e objetivos do estado, operando-se uma relativização da legalidade, ao passo que uma de suas dimensões é fragilizada em detrimento dos valores democráticos:

4. Relativização do princípio da prevalência da lei O princípio da prevalência ou preferência da lei sofreu um processo de «erosão» e de «relativização» que importa ter em conta para se compreenderem muitas das questões a tratar em sede de parâmetro da constitucionalidade e da legalidade (cfr. *infra*, Parte IV, Padrão IV). Quanto à «escala de dureza das normas» (CALAMENDREI), O princípio da constitucionalidade marca a indiscutível superioridade hierárquica das normas constitucionais. Relativamente ao próprio princípio da legalidade, que pressupunha um conceito unitário de forma e força de lei, acaba por ser objecto de uma tendencial relativização porque, por um lado, surgiram *outros actos com força de lei* (exemplo: decretos-leis do Governo; decretos legislativos regionais) e, por outro lado, configuraram-se *actos legislativos com valor reforçado* (exemplo: leis reforçadas).¹⁹⁶ (Grifos do original).

Entretanto, essa *erosão* da legalidade, ao contrário do que possa parecer, não favorece a ideia de que direitos ou proibições possam ser instituídas no Estado Democrático de Direito sem apego a legalidade, apenas reconhece a formação de um corpo normativo supralegal, que é a constituição, a qual além de conteúdo normativo poderá (ou não) autorizar outros meios, além da lei, para inovação no mundo jurídico, preservando-se a segurança. No ordenamento brasileiro, a Constituição de 1988 reconheceu como instrumentos hábeis a inovação jurídica, por regra a lei (art. 5º, II) e, excepcionalmente, a medida provisória e a lei delegada (art. 59, IV e V, art. 62 e 68), preservando-se a racionalidade e segurança do ordenamento¹⁹⁷. Não escapa o agente público de observar

¹⁹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993, p. 789.

¹⁹⁷ À respeito, o professor K. G. Carvalho sintetiza, após exaustiva análise da teoria do estado e da constituição, que “Nessa perspectiva, o Estado Democrático de Direito é um Estado de: 1. supremacia da constituição; 2. legalidade; 3. direitos fundamentais; 4. separação de poderes;

a Constituição, lei maior, e o princípio da legalidade na formatação que aquela carta lhe der. Não poderá, a pretexto de dar concretude a algum valor ou objetivo constitucional, escapar das vias que a Constituição lhe tenha determinado.

Como decorre da adoção do regime de tripartição de poderes (novamente a segurança aparece na estruturação do Estado, sob a concepção de que somente o poder controla o poder), o Poder Executivo deve agir adstrito aos limites autorizados pelo Poder Legislativo, o qual acolhe e reflete em sua função legiferante a vontade do povo, expressando a ideia de que o poder será exercido segundo a vontade geral e não pela paixão do governante¹⁹⁸.

Em matéria de administração pública – como é o caso dos atos normativos que se pretende confrontar – é preciso ter em mente que o princípio da legalidade acaba por impor-se ainda com maior potestade, nada lhe escapando ao alcance, face a particular dimensão que lhe é imposta: o administrador somente poderá fazer o que for autorizado pela lei. Na lição doutrinária:

A ação estatal na Constituição ora em análise, sendo esta exaustiva e analítica, autodenominada de “*Estado Democrático de Direito*”, é totalmente regrada. Podemos dizer que **no direito público, diferentemente da característica do direito privado, onde aquilo que não é proibido é permitido, a competência do Estado e de seus agentes deve estar expressamente prevista no direito positivo**. Onde não há competência expressamente outorgada, no direito público, pode-se concluir que não há competência.¹⁹⁹ (Sem grifos no original).

5. publicidade; 6. sistema hierárquico de normas, que realiza a segurança jurídica, mediante categorias distintas de leis de diferentes níveis, como se extrai do art. 59 da Constituição, que trata do processo legislativo; 7. responsabilização da administração pública, dos detentores do poder e da legalidade da administração.”. (CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição, direito constitucional positivo**. 12 ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: 2006 p. 457).

¹⁹⁸ “[...] Toda atividade fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgão de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. [...]”. (SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: 2002 p. 119).

¹⁹⁹ ICHIHARA, Yochiaki. **Princípio da legalidade tributária na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1994, p.69.

Mais contundentes, e não menos verdadeiras, são as ponderações de Bandeira de Mello para quem o princípio da legalidade administrativa importa submissão dos detentores do poder em concreto ao quadro normativo, garantindo que a atuação do Executivo nada mais seja que a concretização da vontade geral indicada na lei pelo Poder Legislativo, devendo os agentes públicos portarem-se “[...] dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois é esta posição que lhes compete no direito brasileiro.”²⁰⁰, por fim, arremata:

No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV, da Constituição Federal. Estes dispositivos atribuem ao princípio em causa uma compostura muito estrita e rigorosa, não deixando válvula para que o Executivo se evada de seus grilhões. **É, aliás, o que convém a um país de tão acentuada tradição autocrática, despótica, na qual o Poder Executivo, abertamente ou através de expedientes pueris - cuja pretensa juridicidade não iludiria sequer a um principiante -, viola de modo sistemático, direitos e liberdades públicas e tripudia à vontade sobre a repartição de poderes.**²⁰¹ (Sem grifos no original).

O agir da autoridade pública, aferrado ao princípio da legalidade administrativa é amplamente admitido pelos constitucionalistas e administrativistas, tanto no direito pátrio²⁰², quanto no alienígena²⁰³,

²⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 98.

²⁰¹ IDEM p. 99.

²⁰² Nesse sentido: SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: 2002 p. 119; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 96-103; GASPERINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 7-9; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 16 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 16-17; PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 61-61; MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo; Malheiros Editores, 2003, p. 86-87.

²⁰³ Por todos: “**4. O Estado de direito como Estado de legalidade administrativa** A formalização do Estado de direito explica, em parte, que a doutrina se viesse concentrar, no plano jurídico-científico, na análise da vinculação jurídica da administração e do seu possível

embora alguns (como Hely Lopes Meirelles) admitam o exercício de poder normativo pelo Executivo, não somente para regulamentar o cumprimento da lei (regulamento executivo), como também para inovar no mundo jurídico através do regulamento, o que seria inerente a condição de mandatário maior e encontraria limite apenas no princípio da reserva legal (matérias que só podem ser reguladas por lei, nos termos da constituição)²⁰⁴.

A admissão dos decretos autônomos ou independentes ganhou força no direito brasileiro com a Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou a redação do artigo 84, VI, da CR, para constar dentre as competências do Presidente da República “VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”. Por não constar na nova redação do transcrito inciso qualquer limitação aos termos da lei, poderia se admitir que o Executivo teria condições de inovar no mundo jurídico.

Com base nesse pensamento, no direito alienígena e nas palavras de Hely Lopes Meirelles o Dr. Magno Federici Gomes,²⁰⁵ em estudo detalhado sobre o poder normativo no âmbito educacional, sustenta a legalidade, legitimidade e normatividade dos atos do Ministro da Educação e do CNE, desde que observadas as competências, restrições (definidas pela lei que lhes delega competência) e a proibição no exercício do poder regulamentar, sustentando a inaplicabilidade da teoria da delegação legislativa disfarçada, aplicabilidade imediata das disposições constitucionais sobre educação (normas de eficácia plena) e a possibilidade de utilização do regulamento autônomo, já que todo o sistema federal de ensino encontra-se abrangido pela expressão “administração pública”, inclusive as IES privadas por exercerem serviço público autorizado.

controle pelos tribunais. Os *princípios da legalidade da administração e da fiscalização judicial* são os *leitmotiv* que explicarão a afirmação de OTTO MAYER: O Estado de Direito é o «direito administrativo bem ordenado» (*wohlgeordneten Verwaltungsrecht*). Importante para a concretização do Estado de Direito era a definição das relações lei-administração-indivíduo. THOMA, em 1910, salientará: «o princípio da legalidade da administração é o fundamento do moderno Estado de direito.»(Grifos do original) (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993, p. 355-356).

²⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo; Malheiros Editores, 2003, p. 175.

²⁰⁵ GOMES, Magno Federici. **Direito educacional superior: evolução histórica, legislação, procedimentos administrativos e função normativa**. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 255-305.

Tal posição não dá melhor interpretação ao ordenamento jurídico, já que a educação (em todos os níveis) é dever do Estado, partilhado com a família e com a sociedade, sendo dado à livre iniciativa desenvolver tal atividade mediante autorização e avaliação da qualidade, sem, contudo, abrir mão dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, II, da CR), nem pode o Estado como gestor de sua estrutura (incluindo SFE), afastar-se da legalidade que lhe é imposta mesmo para normatização interna (art. 37, da CR).

O entendimento de que a eficácia plena das normas constitucionais sobre regulação, supervisão e avaliação da qualidade da educação, hipoteticamente estaria a autorizar o Executivo a criar estruturas, obrigar instituições públicas e privadas aos seus regulamentos (em especial o Decreto nº 5.773/2006), por apenas dar operacionalidade à norma constitucional – em que pese discutível – não é relevante no caso, afinal o assunto não passou à margem da atividade legislativa. Portanto, existindo lei, não há liberdade para o Executivo que deve observá-la em todos os seus termos.

Cogitar que o legislador possa atribuir poder normativo ao MEC e ao CNE, também é raciocínio jurídico que ofende a Constituição de 1988, a qual estabelece com clareza as atividades privativas do Executivo, Legislativo e Judiciário, não sendo autorizado pelo texto constitucional que algum dos poderes possa delegar a outro suas atribuições, muito menos que o legislador ordinário possa transferir sua competência legiferante para o executivo, vilipendiando toda a estrutura constitucional que coloca nas mãos dos representantes do povo (princípios democrático e republicano) o dever de produzir leis. De nada valeria o esforço do constituinte em proteger a tripartição de poderes, estabelecer o princípio da legalidade como regra geral e especial para a administração, fixar competências legislativas e executivas, se por mera lei ordinária se desfizesse o ordenamento constitucional, admitindo-se que ministros ou conselheiros inovem no mundo jurídico, estabelecendo normas que obriguem aos agentes públicos e à iniciativa privada, por outro instrumento que não seja fruto de processo legislativo, como já dito antes, seria construir uma fortaleza de pedra com portas de papelão.

Ainda, fosse o caso de admitir a delegação de poder legiferante por lei ordinária, tal deveria se dar para o chefe do executivo, quem exerce poder regulamentar mediante expedição de decretos. Como é assente no direito brasileiro “o instrumento ou veículo do regulamento é o decreto. Pelo decreto o regulamento exterioriza-se, vem a lume.

[...]”²⁰⁶”, jamais delegando-se poder normativo regulamentar para ministros ou conselheiros o exercerem mediante portaria, resolução ou quaisquer atos de sua alçada, uma vez que, mesmo as portarias (que são expedidas por autoridades abaixo apenas do chefe do executivo), tratam-se de “[...] fórmula pela qual autoridades de nível inferior ao de Chefe do Executivo, sejam de qualquer escalão de comandos que forem, dirigem-se a seus subordinados, transmitindo decisões que lhes são afetas [...]”²⁰⁷, nunca exercendo poder regulamentar sobre a lei ou norma constitucional, ainda que esta seja de eficácia plena.

Entretanto, em nosso ordenamento, mesmo que a hipotética delegação se desse ao Chefe do Executivo, a mesma não poderia produzir efeitos, pois além de vilipêndio aos artigos 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição, estando a admitir que direitos, obrigações e abstenções se originassem de decreto e não de lei²⁰⁸, violaria a própria partição de poderes e o comando dos artigos 44 e 59 da CR, que não preveem exercício de poder legiferante pelo Executivo, senão mediante medida provisória e lei delegada. Oportuno dizer que a simples previsão de lei delegada está a impedir a delegação de poderes normativos para que o Chefe do Executivo, por meio de decreto, os exerça inovando a ordem jurídica, afinal a delegação admitida pela Constituição se dá mediante processo legislativo específico, não estando autorizada a criação de outros meios excepcionais para que o executivo legisle.

No mesmo sentido dos dispositivos constitucionais acima assentados, deve ser considerado o artigo 25, I, Do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, CR/1988:

Art. 25. Ficam revogados, 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

²⁰⁶ GASPERINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 124.

²⁰⁷ IDEM, p. 421.

²⁰⁸ “É de dizer: se à lei fosse dado dispor que o Executivo disciplinaria, por regulamento, tal ou qual liberdade, o ditame assecuratório de que ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’ perderia o caráter de garantia constitucional, pois o administrado seria obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa *ora* em virtude de *regulamento, ora de lei*, ao libido do Legislador, [...] É óbvio, entretanto, que, em tal caso, este último estaria se sobrepondo ao constituinte e subvertendo a hierarquia entre Constituição e lei, evento juridicamente inadmissível [...]”. (Grifos do original) (GASPERINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 340).

ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I - ação normativa;²⁰⁹

De fácil intelecção que o constituinte não admitia as delegações de poder normativo ao Executivo, fulminando todas aquelas que já integrassem o ordenamento, não havendo sentido em pensar que tais delegações voltassem a ser feitas pelo legislador ordinário que, quando muito, poderia ampliar aquele prazo de 180 dias ali assinalado.

Assim agiu o constituinte por conhecer a tendência dos políticos brasileiros em subverter o exercício do poder, ao mesmo tempo em que a tradição político-cultural do Brasil não incute no povo resistência à ideia de exercício do poder legiferante pelo Executivo, bastando constar que em quinhentos anos de história, os períodos de democracia e república formais são pequenos e descontínuos (nunca completaram quatro décadas), sem falar que a implantação real da república e democracia é questionável na maior parte desses momentos históricos.

Nesse sentido, não se pode admitir a delegação de poder normativo (em sentido estrito, para inovar juridicamente) para o Executivo, como adverte com propriedade Canotilho:

e) *Reserva de lei e reenvios legais* As remissões da lei para outros instrumentos legais, regulamentares ou até meramente administrativos, suscita problemas de conformidade constitucional com os princípios democrático e de Estado de direito. Quando o acto da remissão tem a mesma hierarquia e emana da mesma entidade, a *remissão dinâmica* não levanta problemas de maior. Ela já levanta problemas constitucionais quando, por exemplo, uma lei remete para regulamentos ou preceitos administrativos. Neste caso, a administração pode arrogar-se a um *poder paraconstitucional e apócrifo*, convertendo-se o destinatário da remissão em sujeito da remissão. Perante o perigo desta inversão de competências, com violação do princípio democrático e do princípio do Estado de direito, há que salientar: (1) uma remissão não pode ser feita em condições mais benévolas do que aquelas que vigoram para as próprias autorizações legislativas (cfr. artigo

²⁰⁹ BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: 25 set. 2011.

168.72); (2) a remissão não pode permitir a definição das relações entre o Estado e os cidadãos através de preceitos administrativos transformando estes em fontes de normação primária (cfr. artigo 168.72); (3) a remissão para preceitos administrativos só pode ter efeitos meramente internos.

Precisamente sobre o artigo 84, VI, alínea *a*, da CR, que, supostamente, possibilitaria ao Chefe do Executivo expedir decretos autônomos para dispor, independentemente de lei, sobre a “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, onde estaria inserido o SFE, é necessário pontuar o equívoco de tal pensamento. Deve ser considerado o exato limite da disposição constitucional, consubstanciada nos seguintes termos: (1) organização; (2) funcionamento; (3) sem aumento de despesa; (4) extinção de órgãos públicos. Não se trata de autorização para criar direitos, obrigações ou abstenções de caráter originário na ordem jurídica, mas para dispor, independentemente de lei, sobre aspectos estritamente operacionais da administração pública, sem que isso importe novos gastos. Assim, na precisa lição de Bandeira de Mello: “Este é o regulamento previsto no art. 84, VI, ‘a’. Mera competência para arranjo intestino dos órgãos e competências *já criados por lei*. [...]”²¹⁰.

Não se pode pretender alargar tal competência constitucional para quaisquer outras aplicações, sendo irrelevantes as lições doutrinárias do direito comparado, visto que as mesmas tomam por base a constituição de seus países (normalmente europeus, não sendo aceitável o colonialismo jurídico), as quais dispõem diferentemente da brasileira, desconhecendo instrumentos existentes aqui (como a medida provisória e a lei delegada), possibilitando o decreto autônomo em concepção constitucional específica que não aproveita ao direito brasileiro. Também oportuna a lembrança feita pela doutrina:

Em face das observações acima feitas, duas conclusões se impõem: a) uma, a de que é absolutamente ingênuo e impróprio caracterizar o regulamento em nosso Direito, buscando assimilações com o Direito alienígena ou pretendendo irrogar-lhe potencialidades

²¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 326-327.

normativas que lhe são conferidas em sistemas alheios, como se houvesse uma acepção universalmente válida e precisa para os atos destarte denominados; b) outra, a de que o nosso interesse primordial é - e tem que ser - a identificação deste instituto *tal como o configura o Direito Constitucional brasileiro [...]*²¹¹ (Grifo do original).

Outro argumento a se vencer, é aquele que sustenta o poder hierárquico da administração pública sobre o SFE, podendo criar e extinguir direitos sobre as IES que integram tal sistema. Merece ser dito que mesmo o exercício do poder hierárquico subordina-se a legalidade (art. 37, CR), além do que não poderiam ser admitidos atos normativos pautados no exercício de tal poder que implicassem aumento de despesa, sob pena de tornar ilógica a atual redação da alínea *a*, do inciso VI, do artigo 84, da Constituição, afinal, se o Chefe do Executivo não pode fazê-lo, nenhum integrante do mesmo poder terá tal prerrogativa. A ideia, maliciosa, de que poderia determinado ato criar ou extinguir direitos, com aumento de despesa, para as IES privadas, subordinadas no exercício de serviço público autorizado, violaria os princípios da impessoalidade e moralidade, e extravasaria os limites do poder hierárquico, afinal, subordina apenas as estruturas do próprio estado, uma vez que as concessionárias, permissionárias e autorizadas não estão sob sua gestão direta, sendo o poder hierárquico próprio da direção do negócio, não podendo haver ingerência administrativa do poder público na esfera privada, ainda que sobre empresas exercentes de serviço público, logo, o Estado não pode onerá-las. A esse respeito, em situação análoga (atividade normativa pelas Agências Reguladoras), Sylvia Di Pietro leciona:

As demais não têm previsão constitucional, o que significa que a delegação está sendo feita pela lei instituidora da agência. Por isso mesmo, a função normativa que exercem não pode, sob pena de inconstitucionalidade, ser maior do que a exercida por qualquer outro órgão administrativo ou entidade da administração indireta. Elas nem podem regular matéria não disciplinada em lei, porque os regulamentos autônomos não têm fundamento constitucional no direito brasileiro,

²¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 324.

nem podem regulamentar leis, porque essa competência é privativa do Chefe do Poder Executivo e, se pudesse ser delegada, essa delegação teria que ser feita pela autoridade que detém o poder regulamentar e não pelo legislador. As únicas normas que podem estabelecer têm que produzir efeitos internos apenas, dirigidos à própria agência, ou podem dizer respeito às normas que se contêm no edital de licitações, sempre baseadas em leis e regulamentos prévios.²¹²

Corroborando o já dito até aqui, a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, impede que o Legislativo promova delegações normativas, como também que o Chefe do Executivo delegue suas atribuições a subordinados:

Art. 1º Esta Lei 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. § 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. [...] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência. [...] **Art. 13. Não podem ser objeto de delegação: I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.** Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial. § 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso

²¹² PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 351.

cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada. [...] (Sem grifos no original).

Permanecem incólumes no direito brasileiro, especialmente no âmbito do direito público, as palavras de Geraldo Ataliba:

[...] O Estado é obrigado a tratar igualmente a todos. O único modo pelo qual o Estado pode nos obrigar é fazendo lei. Art. 5º da Constituição, inciso II: “ninguém é obrigado a fazer ou não fazer, senão em virtude de lei”. Que quer dizer isto? Que o Executivo não nos obriga; decreto não nos obriga; regulamento, portaria ou ordem de serviço não obriga cidadão, obriga o funcionário, o subordinado do Executivo. Juiz e cidadão não têm nada a ver com estas ordens do Executivo. O Juiz aplica a lei, e o cidadão só é obrigado pela lei.²¹³

Concluindo esse item, não dispõe o Chefe do Executivo Federal poder normativo para inovar na ordem jurídica, criando ou extinguindo obrigações a quem quer que seja, tampouco tais poderes foram outorgados ao Ministro da Educação e CNE, que devendo ser compreendidas as atribuições normativas constante do texto legal serem interpretadas à luz da Constituição, especialmente pelo princípio da legalidade, o que leva à inevitável conclusão de que seu poder normativo limita-se à expedição de regulamentos para dar fiel cumprimento à lei, não podendo ultrapassar os limites desta. Maior ainda a restrição imposta ao INEP, às Secretarias e à CONAES, que não possuem competência normativa alguma.

4.3 NOTA TÉCNICA – INEP

Em 1º de junho de 2011, o INEP, através da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES), publicou Nota Técnica em que estabelece novos instrumentos de avaliação de curso a serem utilizados pelas comissões de especialistas nas visitas *in loco*. Trata-se de reformatação e unificação de instrumentos, sendo que dos doze até então utilizados, passam a existir apenas três.

Nos termos da própria nota:

²¹³ ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário** - evolução e características atuais. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20311-20312-1-PB.html>>. Acesso: 26 set. 2011.

Os instrumentos de avaliação dos cursos de graduação foram reformulados, respeitando as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos, os princípios e diretrizes do Sinaes e os padrões de qualidade da educação superior, resultando em: 1. Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico - Presencial e EAD (Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento); 2. Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação em Direito – Presencial e EAD (Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento); 3. Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação em Medicina –(Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento).²¹⁴

Ressalte-se o fato de que tais instrumentos são aplicáveis de imediato:

Durante o período de transição dos instrumentos vigentes para os instrumentos reformulados serão observadas as seguintes regras: a) todos os processos que estiverem na fase INEP/AVALIAÇÃO aguardando preenchimento de formulário eletrônico de avaliação (FE) terão seus formulários disponibilizados conforme os novos instrumentos. b) os processos que possuem formulários de avaliação preenchidos nos instrumentos anteriores serão avaliados segundo os padrões estabelecidos nos instrumentos em que foram preenchidos. Portanto, não se adequarão aos instrumentos reformulados.²¹⁵

Sem delongas na análise da referida nota técnica, salta aos olhos impossibilidade dos instrumentos de avaliação de curso serem estabelecidos e utilizados nos processos de avaliação, sem que tenham sido aprovados pelas Secretarias (SESu, SETEC e SEED) e CONAES,

²¹⁴ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Nota técnica: reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para operacionalização do sistema nacional de avaliação da educação superior - Sinaes. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/nota-tecnica1>>. Acesso: 25 set. 2011.

²¹⁵ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Nota técnica: reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para operacionalização do sistema nacional de avaliação da educação superior - Sinaes. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/nota-tecnica1>>. Acesso: 25 set. 2011.

ainda assim, sujeitas a homologação pelo Ministro da Educação, como fora demonstrado no primeiro item deste capítulo, ao serem estabelecidas as competências definidas na Lei nº 10.861/2004 e no Decreto nº 5.773/2006.

Portanto, não procedem os fundamentos jurídicos invocados no preâmbulo da Nota Técnica, muito confusos aliás, pois ora menciona genericamente a Lei do SINAES e o decreto que a regulamentou, ora a Portaria Normativa nº 40 do MEC, sendo que nenhum desses instrumentos lhe atribui os poderes necessários para as finalidades pretendidas, como se pode perceber pela análise da única referência normativa específica que se extrai do documento:

Considerando que o processo de avaliação da educação superior é contínuo e necessário, a DAES exerce sua competência legal de reformular os instrumentos de avaliação de cursos de graduação, de acordo com o artigo 7º, IV e V, Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006: “Art.7º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao INEP: [...] IV- elaborar os instrumentos de avaliação conforme as diretrizes da CONAES; V- elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes do CNE e das Secretarias, conforme o caso”²¹⁶

Tal disposição não pode ser isolada dos artigos 4º, 5º e 8º, inclusive parágrafos e incisos, pelos quais é possível estabelecer (como se viu acima), que a aprovação dos instrumentos de avaliação de curso destinado a subsidiar o processo de autorização é competência das Secretarias (SESu, SETEC, SEED) e, para os processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento, é da CONAES. Ainda assim, depois de aprovados, as secretarias e a CONAES deverão submeter tais instrumentos à homologação do Ministro da Educação, ainda assim, desde que os instrumentos não fixem critérios ilegais, já que ato ministerial não pode inovar no mundo jurídico estabelecendo conduta – ou avaliando-a como fundamento para regulação e supervisão educacional – não prevista em lei.

²¹⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Nota técnica:** reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para operacionalização do sistema nacional de avaliação da educação superior - Sinaes. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/nota-tecnica1>>. Acesso: 25 set. 2011.

Atualmente, os instrumentos utilizados pelo INEP, nos termos da nota técnica em comento, não observaram as competências fixadas pela Lei nº 10.861/2004, tampouco no Decreto nº 5.773/2006, sendo que os resultados das avaliações procedidas em conformidade com os mesmos não tem proveito algum, ante o vício de sua origem, que contamina todo o processo administrativo respectivo (autorização, reconhecimento e renovação deste).

Não bastasse observar-se que, em concreto, há esse flagrante descompasso entre a Nota Técnica e o ordenamento, constata-se que, em abstrato, o ato administrativo não é veículo para o fim pretendido pelo INEP/DAES. Embora tal modalidade de ato administrativo não seja mencionado especificamente na classificação de atos, uma nota técnica implica, por ilação, no ato de exarar parecer por órgão de caráter técnico sobre assunto que lhe toca. Nesse sentido, por aproximação, pode ser invocada a lição de Hely Lopes Meirelles: “*Parecer técnico* é o que provém de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou, mesmo, por superior hierárquico [...]” (grifo do autor).

No caso telado, fica evidente que o INEP/DAES não está emitindo parecer de caráter técnico, portanto, o veículo eleito como ato administrativo é claramente impróprio e não poderia fixar instrumentos para avaliação de cursos.

Por último, mas não menos importante, deve ser considerado que, nos termos defendidos no item 4.2, ainda que fossem os instrumentos aprovados pelas Secretarias e pela CONAES, e homologados pelo Ministro da Educação, careceriam de legalidade todos os critérios avaliativos inexigíveis das IES por força de lei, posto que ato normativo de autoridade subalterna não pode inovar juridicamente, instituindo obrigações (comissivas ou omissivas) não estabelecidas previamente em lei.

Assim, ante a dependência dos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos em relação ao processo de avaliação, implicando reconhecer a possibilidade de prejuízos expressivos às IES mal sucedidas no processo de avaliação, este não pode sujeitá-las a exigências não estatuídas por lei. Noutras palavras, os critérios eleitos pelos instrumentos têm caráter impositivo sobre as IES, lhes obrigando a diversas providências nas dimensões didático-pedagógico, de infraestrutura e de pessoal, que somente poderão ser efetivamente exigidas (avaliadas) se estribadas em texto de lei.

Observe-se, os instrumentos não precisam ser definidos legalmente, mas não podem considerar como critérios para avaliação aspectos que não sejam exigíveis das IES por força de lei, pois se isso fosse possível, o instrumento estaria exigindo o cumprimento de condições não previstas legalmente, ou seja, inovando no mundo jurídico ao arrepio da ordem constitucional e legal, sendo feito por agente público que nem mesmo possui poder regulamentar.

Tomadas as proposições acima, cumpre demonstrar que de fato existem critérios de avaliação que são ilegais, o que afronta a ordem jurídico-constitucional, agredindo indiretamente os valores democráticos e republicanos. Como os três instrumentos aprovados na pré-citada nota técnica estabelecem diversos critérios de avaliação, a saber: 43 critérios para os cursos de graduação em medicina (não admite curso a distância); 45 critérios para cursos de graduação em direito (presenciais ou à distância); 47 critérios para os demais cursos de graduação (bacharelado, licenciaturas e tecnológicos), presenciais ou a distância²¹⁷. Para tal demonstração, serão tomados exemplificativamente dois critérios que impactam fortemente na avaliação de cursos e de um modo geral sobre as IES, quais sejam: o NDE e o CPC.

4.3.1 Núcleo Docente Estruturante - NDE

Inicialmente exigido dos cursos de direito e medicina, pela Portaria nº 147/2007 (art. 2º e 3º), posteriormente, mediante o Parecer/CONAES nº 4/2010 e a Resolução/CONAES nº 1/2010 (e a ordem é essa mesmo, o parecer fora publicado antes da resolução comentada), estendido indistintamente para todos os demais cursos de graduação, o NDE, na voz da resolução, constitui-se num grupo de docentes responsáveis pela concepção, acompanhamento, consolidação e atualização do projeto pedagógico do curso.

O próprio parecer da CONAES afirma que “o NDE deve ser considerado não como uma exigência ou requisito legal [...]”²¹⁸, o que torna cristalina a ausência de amparo legal para tal exigência em relação aos cursos superiores, não podendo ser avaliado (consta dos instrumentos de avaliação: direito e medicina - critérios 2.1, 2.2 e entre os requisitos legais e normativos, item 3; demais cursos - 2.1 e entre os

²¹⁷ Embora muitos deles se repitam nos distintos instrumentos, seriam cerca de 60 critérios a se analisar em confronto com distintas legislações, não sendo possível ou necessário fazê-lo neste estudo.

²¹⁸ BRASIL. Ministério da Educação - CONAES. Disponível em: . Acesso: 24 set. 2011.

requisitos legais e normativos, item 3), o que implica reconhecer que o NDE é exigência estabelecida na avaliação de cursos, ao completo arrepio da legalidade, como reconhece a própria CONAES.

Para que não se cogite ser exigência irrelevante, deve ser salientado que tal núcleo deve ser constituído por, no mínimo, 5 professores; dos quais 60% (sessenta por cento) mestres ou doutores; todos em regime de tempo parcial ou integral, exigindo-se o mínimo de 20% (vinte por cento) em tempo integral, sendo que, evidentemente, dedicarão carga horária às atividades do NDE, agregando curso. Pois bem, das faculdades, por exemplo, a lei não exige número de mestres, doutores ou de docentes em tempo integral ou parcial; também não havia necessidade de um colegiado específico; agora tais providências, e seus custos, são imposição por meio de resolução e instrumentos de avaliação, implementado por nota técnica.

Os instrumentos de avaliação acabam por ampliar tais exigências, visto que os cursos somente obterão conceito 3 (suficiente):

Quando entre 60% e menos de 80% dos professores que constituem o NDE previsto/implantado possuem titulação acadêmica obtida em programas de pós-graduação *stricto sensu* e, destes, **50% têm título de doutor, 60% têm graduação em Direito e 40% atuam ininterruptamente no curso desde o último ato regulatório**²¹⁹. (Sem grifos no original).

Em negrito exigência que nem mesmo a resolução (ilegal) fez.

Em que pese tais circunstâncias serem bastantes para denunciarem a ilicitude da exigência, A Lei 10.861/2004, ao instituir a CONAES, fixou sua competência (art. 6º, inciso I), não lhe atribuindo funções normativas, portanto, sua resolução não encontra respaldo nem em delegação de função normativa (que se houvesse seria de todo modo institucional), inexistindo qualquer amparo para as obrigações instituídas.

A CONAES é, portanto, um órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, subordinado ao Ministro da Educação, que não tem atribuições deliberativas ou normativas, o que implica reconhecer

²¹⁹ Critério 2.2, do Instrumento de avaliação de curso de graduação em direito (presencial e a distância), similarmente repetido nos demais instrumentos. (BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Nota técnica:** reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para operacionalização do sistema nacional de avaliação da educação superior - Sinaes. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/nota-tecnica1>>. Acesso: 25 set. 2011).

que não poderá instituir quaisquer procedimentos, órgãos ou estruturas, senão suas próprias. Não se atende, mais uma vez, no âmbito do MEC, ao princípio da legalidade e isonomia, atentando contra um dos postulados jurídicos do Estado Democrático de Direito.

Deve ser lembrado, ainda, que a exigência do NDE foi imposta às faculdades, centros universitários e universidades, indistintamente, exigindo-se os mesmos elementos de composição para entes acadêmicos distintos, malferindo-se o princípio da isonomia.

Assim, e para concluir, a ilegalidade que vilipendia princípios constitucionais de base, é impropriamente estabelecida como requisito de avaliação por intermédio de um indicador imposto às instituições, interferindo no conceito que obterão, o qual pode gerar conseqüências nefastas, não apenas nas relações das IES com o poder público – eventual saneamento de deficiências etc. – como com o próprio mercado – desprestígio nos processos seletivos, ante os conceitos divulgados à comunidade.

4.3.1 Conceito Preliminar de Curso - CPC

No que diz respeito ao conceito preliminar de curso (CPC), sua elaboração e atribuição aos cursos não pode ser admitida como procedimento legal por parte do INEP/MEC. Isto se afirma, pois como constatado linhas acima, a Lei 10.681/2004 e seu regulamento, identificam com clareza que os cursos devem ser avaliados de maneira autônoma em relação aos seus alunos, não existindo vínculos determinantes de quaisquer conceitos entre o ENADE (avalia o desempenho dos estudantes) e ACG. Aliás, como decorre evidente da evolução dos processos avaliativos, a Comissão Especial de Avaliação que elaborou a proposta do SINAES tinha como objetivo primordial acabar com a avaliação dos cursos por meio de seus produtos (alunos), tendo mantido um sistema de avaliação somativo dos estudantes (ENADE) desvinculado dos conceitos atribuídos aos cursos.

Nesse sentido, novamente é invocada a lição de Giolo:

É de se lamentar, portanto, a constituição de índices, quase integralmente derivados do Enade, ou dependentes dele, para atribuir conceitos aos cursos e às instituições (coisa não prevista e não facultada pela Lei no 10.861) e, desse modo, isentar a muitos e muitas de se submeterem à visita *in loco*. Não se pretende, aqui, discutir o mérito desses índices, mas, mesmo supondo que

eles consigam discriminar com precisão e equidade as instituições e os cursos, o resultado não será positivo para a qualificação da educação superior, por várias razões: (a) os cursos e instituições considerados de bom nível, ficando isentos da visita *in loco*, tenderão a acomodar-se no respectivo *status quo*; (b) não há nada que seja bom e que não possa, ainda assim, melhorar sob o impacto de estímulos e orientações adequados, e isso vale para os cursos de boa qualidade quando submetidos às visitas *in loco*; (c) a presença dos bons cursos e boas instituições na rede de ensino-aprendizagem que se criou em torno do banco de avaliadores é decisiva para o amadurecimento do sistema de educação superior. Considerando-se a qualidade educacional como um processo em construção e dependente da mobilização dos sujeitos envolvidos, sob a coordenação das comissões de avaliação, é indispensável que a troca de experiências, constitutiva desse processo, seja participada por todos os entes do sistema e não apenas por aqueles que apresentam salientes lacunas e insuficiências.²²⁰

O CPC foi previsto no artigo 35 da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, regulamentado pela Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008, teve sua composição e aplicação estabelecidas por notas técnicas²²¹ elaboradas pelas diretorias do INEP, que continuam sendo expedidas anualmente.

A ilegalidade do referido conceito aplicado aos cursos das IES salta aos olhos, afinal toma por fundamento o poder regulamentar delegado pelo artigo 14, da Lei 10.861/2004, que atribui ao Ministro da Educação competência para regulamentar os *procedimentos de avaliação*. Em qualquer país que as autoridades públicas levem a sério preceitos constitucionais e os estreitos limites do poder regulamentar, seria desnecessário dizer que regulação de procedimentos diverge drasticamente da instituição de procedimentos não previstos na lei,

²²⁰ GIOLO, James. “SINAES” *intermitentes*. Avaliação, Campinas; v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008, p. 855.

²²¹ As notas técnicas sobre o CPC não encontram-se numeradas, tampouco datadas (absurdamente), podendo ser encontradas no sítio virtual <www.inep.gov.br>, podendo ser localizadas no seguinte caminho (*links*): Educação Superior > Enade > Notas Técnicas > Nota técnica-Cálculo do CPC.

entretanto, infelizmente, no Brasil o MEC tem negligenciado os limites decorrentes dos preceitos constitucionais e legais. Poderia o Ministro da Educação estabelecer quaisquer comandos que visassem operacionalizar a ACG, especialmente a visita da comissão de especialistas, jamais poderia criar sistema espúrio, que admite expressamente dispensar a visita *in loco*, procedimento determinado pela lei. Portanto, é bom que se diga, não se está aqui defendendo a legalidade irrestrita, senão sustentando que ato do executivo (que deve guardar os estreitos limites da lei e zelar pelo seu fiel cumprimento) não esvazie todo o sentido da lei a pretexto de regulamentá-la. A lei obriga a ocorrência da visita das comissões de especialistas, sendo que a literatura especializada (acima citada) enaltece sua propriedade avaliativa, os efeitos e o ambiente de diálogo que cria, não podendo ser preterida a obrigação legal por verdadeira derrogação regulamentar.

Noutro ponto, as portarias ministeriais (como já visto nos itens anteriores desse capítulo) não são atos regulamentares que não detém competência normativa para inovar juridicamente, não podendo ser utilizadas para estabelecer obrigações a particulares (grande parte das IES do SEF o são), senão aos quadros internos da administração pública que estejam subordinados à autoridade que as estabelece. Quanto as notas técnicas da autarquia (INEP), evidentemente que sua propriedade normativa é nula e não poderia determinar a composição e aplicação do CPC, principalmente quando negligencia o comando legal (Lei nº 10.861/2004), compondo o índice com elementos que não poderiam ser considerados na avaliação dos cursos, em detrimento daqueles que a lei determina que o sejam. Isso se diz, pela circunstância de que as notas técnicas do INEP apontam como elementos de composição do CPC dados sobre o corpo docente, recursos didático-pedagógicos, infraestrutura, o desempenho dos alunos concluintes no ENADE e Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)²²².

²²² Segundo nota técnica do INEP, o IDD é compreendido do seguinte modo: “O Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) tem o propósito de trazer às instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes em relação aos resultados médios obtidos pelos concluintes das demais instituições que possuem estudantes ingressantes de perfil semelhante ao seu. Para tanto, o IDD, como o próprio nome já diz, é resultante da diferença entre o desempenho médio obtido no Enade pelos alunos concluintes de um curso e o desempenho médio que era esperado para esses mesmos alunos, dadas as informações existentes sobre o perfil dos ingressantes desse curso. Os fatores que determinam o desempenho médio dos estudantes concluintes de um determinado curso *i* podem ser separados, por hipótese, em três parcelas: a primeira determinada pelas características de ingresso destes alunos concluintes em termos de aprendizagem; outra determinada pela qualidade da formação oferecida pelo curso *i*; e, por fim, um termo de erro que capta os outros elementos que afetam o desempenho do aluno, *e*. [...]” Disponível em:

Observa-se que os dois últimos elementos que compõe o CPC não integram as dimensões fixadas pela Lei nº 10.861/2004 para avaliação de cursos, o que é bastante para fulminar de ilegalidade a portaria instituinte, a que regulamentou seu uso (ambas do MEC), nota técnica de composição e a nota técnica de aplicação (ambas do INEP). Entretanto, a regulamentação ilegal foi além, não só inseriu na composição do CPC dimensões alheias ao texto da lei, como atribuiu justamente a estas maior peso na determinação do conceito, respondendo por 60% (sessenta por cento) da composição do CPC, ao passo que as dimensões previstas na lei (perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica) respondem por apenas 40% (quarenta por cento) do conceito. Este percentual é aferido: 10% (dez por cento) a partir da opinião dos alunos sobre infra-estrutura e organização didático-pedagógica; afinal 20% (vinte por cento) do conceito decorre do número de doutores vinculados aos cursos; 5% (cinco por cento) proporção de professores mestres²²³; 5% (cinco por cento) professores com regime de trabalho parcial ou integral. A soma desta sistemática encontra-se no sitio virtual do INEP:

Em 2008 houve duas mudanças metodológicas no cálculo dos conceitos. O Conceito Enade passa a considerar a penas o desempenho dos alunos concluintes, enquanto o CPC – indicador que continua a usar a nota dos ingressantes – alterou os pesos dos componentes considerados em seu cálculo. Neste ano, **o IDD contribui com 30% na composição do CPC, a média dos ingressantes contribui entra com 15%, assim como a dos concluintes**, a proporção de professores com doutorado compõe 20% do conceito, e as demais variáveis entram com 5% cada: proporção de professores com mestrado, professores com regime de trabalho parcial ou integral, avaliação positiva dos alunos quanto a infra-estrutura do curso e avaliação positiva dos alunos quanto à

<<http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/proplan/files/2011/02/NotaTécnica-CPC.pdf>>. Acesso: 25 jul. 2011.

²²³ Poderia se adentrar ainda na discussão sobre o desrespeito as particularidades institucionais (como determina a lei), especificamente as distinções entre universidades, centros universitários e faculdades (diferenças preconizadas na LDB), visto que os cursos das universidades inevitavelmente terão CPC mais elevado, face o número de doutores e mestre que compõe seu quadro. Também não se pode desconsiderar que uma faculdade com poucos cursos não poderá manter muitos docentes em regime de trabalho parcial ou integral.

organização didático-pedagógica. (sem grifos no original)²²⁴

Observa-se que atualmente não existe nenhuma norma que institua diretamente o CPC, carecendo de base normativa que o estabeleça. É que a expedição de portarias e notas técnicas pelo MEC e INEP tem se dado de maneira tão desregrada que se chegou ao absurdo de revogar o dispositivo instituidor do conceito preliminar de curso, embora continue sendo regulamentado, assim como persistam as notas técnicas que determinam sua composição e aplicação. O art. 35 da Portaria Normativa nº 40/2007, que instituiu o CPC, foi revogado pelo artigo 5º da Portaria Normativa nº 23/2010. A Portaria Normativa nº 4/2008 não instituiu o conceito, apenas o regulamentou, tanto que toma por fundamento o revogado artigo 35 daquela portaria. As notas técnicas reiteradamente expedidas pelo INEP não instituem o índice, apenas determinam sua composição e aplicação. Atualmente se tem um ranqueamento de cursos (que o SINAES pretendia evitar) através de um índice que se encontra amplamente regulado, mas que não possui uma norma que o institua de maneira direta. Eis a irresponsabilidade com que o MEC e o INEP têm tratado o assunto e a arbitrariedade do regime jurídico instituído pelo ministério e sua autarquia.

O motivo para a conduta de afronta à legalidade transparece nas próprias portarias: evitar a visita *in loco*, a propósito da falta de avaliadores suficientes, o é endossado por Giolo:

Com a criação dos índices que fazem o ranque das instituições e dos cursos, o Ministério da Educação está, por certo, tentando resolver o problema do acúmulo e do atraso de processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento de instituições. Considerando que a lei faz preceder a cada um desses atos regulatórios a avaliação *in loco* feita por comissão de especialistas; considerando que esses procedimentos são complexos e demorados e, por isso, atrasos sucessivos acabam produzindo fortes pressões políticas; considerando que o MEC e o INEP não criaram uma estrutura institucional

²²⁴ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=12608&version=1.0>. Acesso: 20 jul. 2011.

capaz de responder adequadamente aos desafios de um grande sistema de avaliação; e considerando, finalmente, a dificuldade de produzir consensos nacionais a respeito de instrumentos, critérios e indicadores de avaliação é, até certo ponto, compreensível que adquiram força as teses favoráveis à construção de atalhos destinados a suavizar os compromissos do órgão avaliador. São conhecidas as vozes que repercutem a idéia de que o Sinaes é um sistema muito complicado e de difícil execução, afinal o Brasil tem mais de 2.500 instituições e mais de 25.000 cursos de graduação. As visitas *in loco*, além de onerosas em termos financeiros, o são também em termos de estrutura logística e, principalmente, em termos de quantidade e qualificação de recursos humanos.²²⁵

O conceito ilegalmente criado, evitando procedimento previsto legalmente (visitas *in loco*), estabelecendo ranqueamento institucional, que o configura, por si, num sistema de avaliação fundado, em sua maior parte, ao rendimento e opinião dos estudantes, também constitui critério inserido nos instrumentos de ACG pela Nota Técnica do INEP, acima analisada na contextualização do curso, letra *f*, na síntese preliminar, letra *e*, e no critério 1.11²²⁶, além de alimentar o Índice Geral de Cursos - IGC, que fixa conceito para as instituições, promovendo um ranqueamento com efeito cascata, completamente ilegal, afrontando inclusive os valores internos do SINAES.

Como se pode perceber, os agentes públicos envolvidos na avaliação de cursos de graduação não tem respeitado o princípio da legalidade ao estabelecerem os instrumentos, assim como, internamente, os critérios estabelecidos nestes passam à margem da lei, estando as IES reféns do arbítrio ministerial, de conselheiros, membros de diretorias de autarquia, enfim, a qualquer um que esteja convencido de seu poder normativo e o exerça mesmo sem tal possibilidade jurídica.

²²⁵ GIOLO, Jaime. “SINAES” intermitentes. Avaliação, Campinas; v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008, p. 855.

²²⁶ Refere-se ao Instrumento de avaliação de curso de graduação em direito (presencial e a distância), similarmente repetido nos demais instrumentos. (BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Nota técnica:** reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para operacionalização do sistema nacional de avaliação da educação superior - Sinaes. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/nota-tecnica1>>. Acesso: 25 set. 2011).

Implanta-se no direito educacional um Estado *Executivo*, em os valores democráticos e republicanos são vilipendiados, o princípio da legalidade é desconhecido e não se estabelecem limites claros entre a regulação e a avaliação, visto que neste processo são exigidos critérios sequer estabelecidos (mesmo que por ato administrativo ilegal) como requisito para autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento.

CONCLUSÃO

A necessidade da avaliação da qualidade da educação é algo incontestável na atualidade, sendo amplamente aceita por toda comunidade acadêmica, assim como desenvolvida pelo Estado, sendo fruto de amplas discussões ao longo tempo, seja no cenário internacional como no nacional.

A avaliação institucional é (teoricamente) concebida como processo democrático, visando garantir efetiva formação, com vistas à autonomia do sujeito cognocente, sendo dominante na literatura a posição segundo a qual deve ter traços qualitativos, formativos e emancipatórios, devendo ser implementada com vistas a assegurar a prestação de contas (ao Estado e à sociedade), sem vilipêndio da autonomia universitária.

No plano jurídico, a Constituição de 1988 assegurou a educação (direito social) de qualidade a todos, como dever do Estado e da família, permitindo sua exploração pela iniciativa privada, desde que observadas as diretrizes nacionais, a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público, o que foi tratado em pormenores pela legislação ordinária, através das leis número 9.131/1995, 9.394/1996, 10.172/2001 e 10.861/2004.

Assim, a avaliação da qualidade da educação passa a ser objeto não só das áreas que classicamente estudam o assunto sob uma ótica pedagógica e social, como também é objeto de estudo jurídico, uma vez que, por seu caráter impositivo e interferência nos processos de regulação e supervisão, os critérios para execução da avaliação hão de estar fixados em lei, sob pena de criar-se direitos ou obrigações por instrumento normativo diverso do previsto constitucionalmente, no art. 5º, II, da CR.

Sob a ótica jurídica, as teorias sobre avaliação da educação e o fato da Constituição prever de maneira genérica a necessidade de avaliação da qualidade da educação ofertada, não estão a autorizar que o Executivo exerça poder normativo em desprestígio aos direitos e garantias fundamentais, ao princípio da legalidade (inclusive administrativa) ou outros ditames constitucionais que não encontram-se excepcionados pela relevância social dos serviços educacionais ofertados pelas IES públicas e privadas.

Nessa senda, o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), ao prever entre os processos básicos de avaliação institucional a avaliação dos cursos de graduação, delegando sua regulamentação ao MEC e a execução ao INEP, não autoriza que estes

últimos inaugurem a ordem jurídica ao expedirem portarias, instruções normativas, resoluções, notas técnicas, pareceres etc., visto que, regra geral, apenas ao legislativo é dado inovar originariamente no mundo jurídico, criando direitos e obrigações, sejam de caráter positivo ou negativo.

As teorias que sustentam o poder normativo pelo Executivo, como fundamento de legitimidade e validade dos direitos e obrigações criados mediante norma expedida por autoridades integrantes do referido poder, não merecem acolhimento no direito pátrio, posto que buscam como fundamento o direito comparado, notadamente o europeu, incorrendo em conduta que manifesta, senão um colonialismo jurídico, o gosto pela novidade e o desrespeito completo aos postulados maiores da ordem constitucional pátria. Dito noutras palavras, não merecem ser ouvidos tais argumentos, pois não encontram fundamento no direito constitucional brasileiro, que fixa com clareza meridiana as competências dos três poderes do Estado, inclusive as hipóteses excepcionais em que o Executivo poderá inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações. Assim, pouco importa os paradigmas encontrados no direito alienígenas, devendo ser observada a Constituição de 1988.

Além disso, as teorias *importadas* do direito europeu tomam por base, como não poderia deixar de ser, os ordenamentos constitucionais daqueles países, que desconhecem instrumentos normativos previstos na Constituição brasileira, como é o caso da Medida Provisória e a Lei Delegada, os quais permitem que o Executivo, observado o processo legislativo próprio, inove no mundo jurídico. Naqueles ordenamentos, em que estes instrumentos não existem, ocorre admissão do decreto normativo, com vistas ao exercício excepcional do poder legiferante pelo Executivo. No Brasil assim não se dá, sendo que o Executivo legislará, excepcionalmente, por meio de Medida Provisória e Lei Delegada.

Ainda, fosse admitido que lei ordinária operasse a delegação de poderes do Poder Legislativo para o Executivo, se estaria a admitir que norma infraconstitucional vilipendiasse a divisão constitucional entre os três poderes, o que não é a melhor compreensão do sistema constitucional brasileiro. Fosse admitida a mesma hipótese de delegação, outro limite haveria de ser observado, tal delegação deveria restringir-se ao Chefe do Executivo, não podendo ser delegado à autoridade subalterna o exercício de poder normativo originário.

Nessa senda, as normas expedidas pelo Ministério da Educação (Ministro, Secretarias, pelo Conselho Nacional de Educação, pela

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior e pelo INEP), têm competência muito restrita, limitando-se a estabelecer critérios de execução, num âmbito operacional, sem inovar originariamente no mundo jurídico e observadas as normas hierarquicamente superiores e vigentes (Constituição, leis, decretos), jamais podendo afrontá-las, sob qualquer pretexto.

A despeito da carência de poderes normativos, tais órgãos do Executivo Federal têm estabelecido providências e critérios no campo da avaliação institucional, especialmente de cursos, que não encontram respaldo na Constituição ou em lei, avaliando os cursos de graduação a partir de critérios que exigem o que a lei não exigiu, prejudicando as IES e os alunos (que veem denegrida a imagem de seus cursos nos *rankings* divulgados), o que constitui efetivo desrespeito aos direitos e garantias fundamentais destes, notadamente ao estabelecido no inciso II, do artigo 5º, da CR.

É com essa convicção que se afirma a ilegalidade da Nota Técnica expedida pelo INEP em 1º de junho de 2011, aprovando e determinando aplicação dos novos instrumentos de avaliação de cursos de graduação, sendo também ilegais os critérios ali fixados, e ilícitas quaisquer providências determinadas com base no resultado do processo de avaliação.

Quanto aos referidos instrumentos, ainda que pudesse ser sustentada a possibilidade do Executivo inovar no mundo jurídico, e que tal fosse delegado a autoridades subalternas, deslocando-se tal competência do Chefe do Executivo, não prevaleceria a legalidade dos instrumentos atualmente utilizados pelas comissões de especialistas do INEP, visto que a Lei nº 10.861/2004, afirma que a aprovação dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação será feita pela CONAES e pelas respectivas Secretarias do MEC, sendo posteriormente homologadas pelo Ministro da Educação, para então serem utilizadas pelo INEP. A mesma lei afirma que esta autarquia deverá apenas elaborar os instrumentos com base nas diretrizes estabelecidas pela CONAES e pelas Secretarias do MEC, assim como executar o processo de avaliação, jamais lhe atribuindo qualquer competência regulamentar ou normativa, o que foi completamente negligenciado pelo INEP.

Num último esforço de análise, ao considerarem-se dois dos critérios de avaliação considerados pelos instrumentos de avaliação de curso utilizados pelo INEP nas visitas *in loco*, tomados exemplificativamente o conceito preliminar de curso e o núcleo docente estruturante, verifica-se que os mesmos foram estabelecidos à margem da legalidade, ocorrendo vilipêndio da Constituição.

Assim, conclui-se pela ilegalidade dos instrumentos de avaliação de curso utilizados pelas comissões de especialistas do INEP nas visitas *in loco*, seja por conta da ilegalidade formal (carência de competência) na nota técnica que os estabeleceu, seja pela ilegalidade substancial, ao fixar critérios de avaliação que não encontram fundamento em lei, exigindo-se providências (criando obrigações, portanto) das IES públicas e privadas mediante portaria, resolução e parecer, o que implica inegável afronta ao princípio da legalidade, estabelecido no inciso II, do artigo 5º, da CR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

ANDRADE, Paulo. **Avaliação da aprendizagem**. Disponível em: <<http://professorpauloandrade.blogspot.com/2011/05/avaliacao-da-aprendizagem-apresentacao.html>>. Acesso em 16 ago. 2011.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário** - evolução e características atuais. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20311-20312-1-PB.html>>. Acesso: 26 set. 2011.

BARREYRO, Gladys; ROTHEN, José. Política de avaliação e regulação da educação superior brasileira. *In* **Cultura Escola Migrações e Cidadania** - Actas do VII Congresso LUSO-BRASILEIRO de História da Educação, 20-23 Junho 2008, Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (Universidade do Porto).

_____. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. *In* **Educ. Soc. Campinas**, vol. 27, n. 96, especial, out. 2006, p. 960-961. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 11 jun. 2011.

BELLONI, Isaura; BELLONI, José Ângelo; BORGES, Mariza Monteiro; SOBRAL, Dejanó Tavares. Avaliação institucional da Universidade de Brasília. *In* DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton Cesar (Org.). **Avaliação institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 2005.

BÍBLIA. Português. **Bíblia obreiro aprovado**: sínteses, artigos, liturgia, concordância, dicionário, harpa cristã. Versão Almeida revista e corrigida. 4 ed. Rio de Janeiro: CPAD, 2010

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11 ed., vol. I. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Editora UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: MEC/Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), 2004.

_____. Ministério da Educação. **Manual geral das condições de ensino**. Brasília: INEP, 2002.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação: relatório-síntese II 2000**. Brasília: MEC, SESu, 2000.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Exame nacional de cursos: relatório síntese 1999**. Brasília: O Instituto, 1999.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação: relatório síntese 1998**. Brasília: MEC, SESu, 1998.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras**. Brasília: SESu, 1994.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 2. ed., ampl. Brasília: INEP, 2004.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: MEC/Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), 2004.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: 26 set. 2011.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso: 03 set. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 16 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição, direito constitucional positivo**. 12 ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: 2006.

CHUEIRI, Mary Stela Ferreira. Concepções sobre a Avaliação Escolar. *In Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 39, jan./abr. 2008, Disponível em:
<<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1418/1418.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Relatório final: uma nova política para a educação superior brasileira**. Brasília: Ministério da Educação, 1985. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>>. Acesso: 06 jun. 2011.

CUNHA, Kátia Silva. O campo da Avaliação: tecendo sentidos. *In Ensaios Pedagógicos: Revista Eletrônica do curso de Pedagogia das Faculdades OPET*. Disponível em: <www.opet.com.br>. Acessado em 06 jun. 2011.

DEMO, Pedro. **Avaliação sob o olhar propedêutico**. 2 ed. Campinas: Papyrus, 1999.

DEMO, Pedro. Teoria e prática da avaliação qualitativa. *In* **PERSPECTIVAS**, Campos dos Goytacazes, v.4, n.7, p. 106-115, jan./jul. 2005, Disponível em: <[http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2007vol1n1/volume%201\(1\)%20artigo9.pdf](http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2007vol1n1/volume%201(1)%20artigo9.pdf)>. Acesso: 31 jul. 2011.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. *In* DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton Cesar. **Avaliação institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 2005,

_____. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

DURHAM, Eunice R. A institucionalização da avaliação. *In* DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

GASPERINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIOLO, Jaime. “SINAES” **intermitentes**. Avaliação, Campinas; v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

GOMES, Magno Federici. **Direito educacional superior**: evolução histórica, legislação, procedimentos administrativos e função normativa. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Relatório** - GERES. Brasília: Ministério da Educação, 1986. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>>. Acesso: 06 jun. 2011.

HADJI, Charles. **A avaliação desmistificada**. Tradução Patrícia C. Ramos. Porto Alegre: Artmed, 2001.

HAYDT, Regina Cella Cazaux. **Avaliação do processo ensino-aprendizagem**. 5ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1997.

HOFFMAN, Jussara Maria Lerch. **Avaliação: mito e desafio: uma perspectiva construtivista**. Porto Alegre: 1991.

ICHIHARA, Yochiaki. **Princípio da legalidade tributária na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1994.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Avaliação das condições de ensino. *In* RODRIGUES, Horácio Wanderlei; JUNQUEIRA, Elaine Botelho. **Ensino do direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 135.

LEITE, Denise. **Reformas universitárias: avaliação institucional participativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Avaliação da aprendizagem... mais uma vez. *In* **Revista ABC EDUCATIO** n. 46, p. 28-29, jun. 2005. Disponível em: <http://www.luckesi.com.br/textos/abc_educatio/abceducatio_46_avaliacao_da_aprendizagem_mais_uma_vez.pdf>. Acesso: 31 jul. 2011.

_____. **Avaliação da aprendizagem na escola: reelaborando conceitos e recriando a prática**. Salvador: Malabares Comunicação e Eventos, 2003.

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

MATTOS, Pedro Lincoln. Avaliação e alocação de recursos no ensino superior federal. *In* DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

MEHRENS, William A. LEHMANN, Irvin J. **Testes padronizados em educação**. Tradução Renato Alberto T. Di Dio, Ricardo Pinheiro Lopes. São Paulo: EPU, 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo; Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MENEGHEL, Stela Maria. **A crise da universidade moderna no Brasil**. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/25/stelamariameneghelt11.rtf>. Acesso: 12 jul. 2011.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Processo Penal**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

PAUL, Jean-Jacques. RIBEIRO, Zoia. PILATTI, Orlando. As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior brasileiro. *In* DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior**. Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação**: da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas. Tradução Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

PERRENOUD, Philippe. A Avaliação dos Estabelecimentos Escolares: um Novo Avatar da Ilusão Cientificista? *In* **Idéias**, n° 30, p. 193-204. Tradução de Luciano Lopreto. Revisão técnica da tradução de Maria José do Amaral Ferreira. Disponível em: <http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_1998/1998_49.html>. Acesso: 29 jul. 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade**: nove séculos de história. Passo Fundo: Edipuf, 1998.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo.** 5 ed. São Paulo: 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. O contexto institucional e político da avaliação. *In* DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do ensino superior.** Col. Base, vol. 2, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

SCHWARTZMAN Simon; CASTRO, Cláudio de Moura. **A nova reforma do MEC: mais polimento, mesmas idéias,** p. 18. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/reforma2.pdf>>. Acesso em 02 ago 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 20 ed. rev. e atual. São Paulo: 2002.

_____. **Poder constituinte: estudos sobre a constituição.** São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SOBRINHO, José; BALZAN, Newton Cesar (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiência.** São Paulo: Cortez, 2005.

SOEIRO, Leda & AVELINE, Suelly. **Avaliação Educacional.** Porto Alegre: Sulina, 1982

SOUSA, Clarilza Prado de (Org.). **Avaliação do rendimento escolar.** 7 ed. Campinas: Papirus, 2000.

SOUSA, Sandra Zákia Lian. Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem. *In* SOUSA, Clarilza Prado de (Org.). **Avaliação do rendimento escolar.** 7 ed. Campinas: Papirus, 2000.

_____. Avaliação da aprendizagem na legislação nacional: dos anos 1930 aos dias atuais. *In* **Estudos em avaliação educacional.** n. 44, set.-dez./2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/ae/arquivos/1536/1536.pdf>>. Acesso: 12 jul. 2011.

SUASSUNA, Lívía. Paradigmas de avaliação: uma visão panorâmica. *In* MARCURSCHI, Beth e SUASSUNA, Lívía (Org.). **Avaliação da**

língua portuguesa: contribuições para a prática pedagógica. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. vol.3. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

TYLER, Ralph W. Princípios básicos de currículo e ensino. Tradução Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1974, *apud* SOUSA, Sandra Zákia Lian. Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem. *In* SOUSA, Clarilza Prado de (Org.). **Avaliação do rendimento escolar**. 7 ed. Campinas: Papirus, 2000.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. *In* **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 12, jul./dez. 1995, p. 7. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1044/1044.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011

_____. Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos. *In* **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 16, jul./dez. 1997, p. 6. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1055/1055.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

_____. Estudos em avaliação educacional. *In* **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 17, jan./jun. 1998, p. 112. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1086/1086.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

_____. Estudos em avaliação educacional. *In* **Novos estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 19, jan./jun. 1999, p. 100. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1134/1134.pdf>>. Acesso em 15 maio 2011.

_____. Avaliação de programas educacionais: duas questões. *In* **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo, v. 16, n. 32, jul./dez. 2005, p. 43. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1240/1240.pdf>>. Acesso: 31 jul. 2011.

ZANDEVALLI, Carla Busatto. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. *In Avaliação*, v. 14, n. 2, jul. 2009, p. 404. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a08v14n2.pdf>>. Acesso: 31 jul. 2011.

ANEXOS

ANEXO 1



Presidência da República
Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 4.024, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1961.

Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996, exceto os artigos 6º a 9º

Fixa as Diretrizes e
Bases da Educação
Nacional.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO IV

Da Administração do Ensino

Art. 6º O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 1º No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem. (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 2º Os conselheiros exercem função de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 3º O ensino militar será regulado por lei especial. (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete: (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

b) manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 2º O Conselho Nacional de Educação reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e suas Câmaras, mensalmente e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 3º O Conselho Nacional de Educação será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata. (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 4º O Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer. (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

Art. 8º A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara,

mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.(Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 2º Para a Câmara de Educação Básica a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.(Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 3º Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica.(Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 4º A indicação, a ser feita por entidades e segmentos da sociedade civil, deverá incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura.(Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 5º Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado.(Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 6º Os conselheiros terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de metade das Câmaras a cada dois anos, sendo que, quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos.(Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 7º Cada Câmara será presidida por um conselheiro escolhido por seus pares, vedada a escolha do membro nato, para mandato de um ano, permitida uma única reeleição imediata.(Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

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

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:(Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

a) examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

b) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionados na alínea anterior;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

d) colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

e) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica;(Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

f) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

g) analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

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

a) (Revogada pela Lei nº 10.861, de 2004)

b) oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

f) deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre

seus respectivos estatutos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior;(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior.(Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

j) deliberar sobre processos de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo. (Incluída pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 3º As atribuições constantes das alíneas d, e e f do parágrafo anterior poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal.(Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 4º O recredenciamento a que se refere a alínea e do § 2º deste artigo poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações.(Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995)

Brasília, 20 de dezembro de 1961; 140º da Independência e 73º da República.

JOÃO GOULART

Tancredo Neves

Alfredo Nasser

Angelo Nolasco

João de Cegadas Viana

San Tiago Dantas

Walther Moreira Salles

Vigílio Távora

Armando Monteiro

Antonio de Oliveira Brito

A. Franco Montouro

Clovis M. Travassos

Souto Maior

Ulysses Guimarães

Gabriel de R. Passos

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 27.12.1961

ANEXO 2



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos
LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Da Educação

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

TÍTULO II

Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

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

Art. 3º 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 a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

TÍTULO III

Do Direito à Educação e do Dever de Educar

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- II - universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)
- III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
- VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.
- X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental. (Redação dada pela Lei nº 11.114, de 2005)

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

TÍTULO IV

Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º A União incumbir-se-á de: (Regulamento)

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

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

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

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

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

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

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

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

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

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

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;
(Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009)

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. (Incluído pela Lei nº 10.287, de 2001)

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

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III - zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

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

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

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;

III - os órgãos federais de educação.

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;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

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

III - os órgãos municipais de educação.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: (Regulamento)

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: (Regulamento)

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009)

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

TÍTULO V

Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino

CAPÍTULO I

Da Composição dos Níveis Escolares

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

CAPÍTULO II

DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

§ 1º A escola poderá reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais.

§ 2º O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei.

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita:

a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;

b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;

c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;

III - nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino;

IV - poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;

d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;

e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos;

VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

VII - cabe a cada instituição de ensino expedir históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis.

Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

§ 1º Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil.

§ 2º O ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório, nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

§ 2º O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos. (Redação dada pela Lei nº 12.287, de 2010)

§ 3º A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da Educação Básica, ajustando-se às faixas etárias e às condições da população escolar, sendo facultativa nos cursos noturnos. (Redação dada pela Lei nº 10.328, de 12.12.2001)

§ 3º A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da educação básica, sendo sua prática facultativa ao aluno: (Redação dada pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

I – que cumpra jornada de trabalho igual ou superior a seis horas; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

II – maior de trinta anos de idade; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

III – que estiver prestando serviço militar inicial ou que, em situação similar, estiver obrigado à prática da educação física; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

IV – amparado pelo Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

V – (VETADO) (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

VI – que tenha prole. (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

§ 4º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e européia.

§ 5º Na parte diversificada do currículo será incluído, obrigatoriamente, a partir da quinta série, o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, cuja escolha ficará a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição.

§ 6º A música deverá ser conteúdo obrigatório, mas não exclusivo, do componente curricular de que trata o § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.769, de 2008)

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil. (Incluído pela Lei nº 10.639, de 9.1.2003)

§ 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras. (Incluído pela Lei nº 10.639, de 9.1.2003)

§ 3º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 10.639, de 9.1.2003)

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

Art. 27. Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes:

I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;

II - consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento;

III - orientação para o trabalho;

IV - promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Seção II

Da Educação Infantil

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Seção III

Do Ensino Fundamental

Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.

§ 2º Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.

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

§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

§ 5º O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado. (Incluído pela Lei nº 11.525, de 2007).

§ 6º (Vide Lei nº 12.472, de 2011)

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, sendo oferecido, sem ônus para os cofres públicos, de acordo com as preferências manifestadas pelos alunos ou por seus responsáveis, em caráter:

I - confessional, de acordo com a opção religiosa do aluno ou do seu responsável, ministrado por professores ou orientadores religiosos preparados e credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas; ou

II - interconfessional, resultante de acordo entre as diversas entidades religiosas, que se responsabilizarão pela elaboração do respectivo programa.

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o

respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo. (Redação dada pela Lei nº 9.475, de 22.7.1997)

§ 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso."

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

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

Seção IV

Do Ensino Médio

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Art. 36. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes:

I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania;

II - adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;

III - será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição.

IV – serão incluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio. (Incluído pela Lei nº 11.684, de 2008)

§ 1º Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre:

I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;

II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem;

III - (Revogado pela Lei nº 11.684, de 2008)

§ 2º (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 3º Os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos.

§ 4º (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)

Seção IV-A

Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio

Art. 36-A. Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo, o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Parágrafo único. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I - articulada com o ensino médio; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II - subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Parágrafo único. A educação profissional técnica de nível médio deverá observar: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I - os objetivos e definições contidos nas diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II - as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

III - as exigências de cada instituição de ensino, nos termos de seu projeto pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 36-C. A educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de forma: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II - concomitante, oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso, e podendo ocorrer: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 36-D. Os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Parágrafo único. Os cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas articulada concomitante e subsequente, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após a conclusão, com aproveitamento, de cada etapa que caracterize uma qualificação para o trabalho. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Seção V

Da Educação de Jovens e Adultos

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características

do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

CAPÍTULO III

DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Da Educação Profissional e Tecnológica

Art. 39. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. (Regulamento)

Parágrafo único. O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional.

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. (Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II – de educação profissional técnica de nível médio; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 3º Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. (Regulamento)

Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional e tecnológica, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos. (Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 42. As instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade. (Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

CAPÍTULO IV DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

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

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

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os

conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

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

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: (Regulamento)

I - cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; (Redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007).

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Parágrafo único. Os resultados do processo seletivo referido no inciso II do caput deste artigo serão tornados públicos pelas instituições de ensino superior, sendo obrigatória a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação, bem como do cronograma das chamadas para matrícula, de acordo com os critérios para preenchimento das vagas constantes do respectivo edital. (Incluído pela Lei nº 11.331, de 2006)

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

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. (Regulamento)

§ 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.
(Regulamento)

§ 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. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

§ 1º As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições.

§ 2º Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.

§ 3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

§ 4º As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.

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

§ 1º 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.

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

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.

Parágrafo único. As transferências ex officio dar-se-ão na forma da lei. (Regulamento)

Art. 50. As instituições de educação superior, quando da ocorrência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio.

Art. 51. As instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.

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: (Regulamento)

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. (Regulamento)

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, 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; (Regulamento)

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

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;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

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;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

(Regulamento)

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas. (Regulamento)

CAPÍTULO V DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil.

Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais:

I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II - terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do

ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular.

Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.

Parágrafo único. O Poder Público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo.

TÍTULO VI

Dos Profissionais da Educação

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos: (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (Regulamento)

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão: (Regulamento)

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

Art. 64. A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Art. 65. A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas.

Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

Parágrafo único. O notório saber, reconhecido por universidade com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino. (Renumerado pela Lei nº 11.301, de 2006)

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006)

TÍTULO VII

Dos Recursos financeiros

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

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

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

TÍTULO VIII

Das Disposições Gerais

Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

I - proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências;

II - garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias.

Art. 79. A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa.

§ 1º Os programas serão planejados com audiência das comunidades indígenas.

§ 2º Os programas a que se refere este artigo, incluídos nos Planos Nacionais de Educação, terão os seguintes objetivos:

I - fortalecer as práticas sócio-culturais e a língua materna de cada comunidade indígena;

II - manter programas de formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas;

III - desenvolver currículos e programas específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades;

IV - elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado.

§ 3º No que se refere à educação superior, sem prejuízo de outras ações, o atendimento aos povos indígenas efetivar-se-á, nas universidades públicas e privadas, mediante a oferta de ensino e de assistência estudantil, assim como de estímulo à pesquisa e desenvolvimento de programas especiais. (Incluído pela Lei nº 12.416, de 2011)

Art. 79-A. (VETADO) (Incluído pela Lei nº 10.639, de 9.1.2003)

Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como 'Dia Nacional da Consciência Negra'.(Incluído pela Lei nº 10.639, de 9.1.2003)

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. (Regulamento)

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (Regulamento)

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Art. 81. É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei.

Art. 82. Os sistemas de ensino estabelecerão as normas de realização de estágio em sua jurisdição, observada a lei federal sobre a matéria. (Redação dada pela Lei nº 11.788, de 2008)

Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

Art. 84. Os discentes da educação superior poderão ser aproveitados em tarefas de ensino e pesquisa pelas respectivas instituições, exercendo funções de monitoria, de acordo com seu rendimento e seu plano de estudos.

Art. 85. Qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos, ressalvados os direitos assegurados pelos arts. 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 86. As instituições de educação superior constituídas como universidades integrar-se-ão, também, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica.

TÍTULO IX

Das Disposições Transitórias

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 2º O poder público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesesseis) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

§ 3º O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem: (Redação dada pela Lei nº 11.330, de 2006)

I – matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

a) (Revogado) (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

b) (Revogado) (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

c) (Revogado) (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

§ 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

§ 6º A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos seus Municípios, ficam

condicionadas ao cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e dispositivos legais pertinentes pelos governos beneficiados.

Art. 88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação.

(Regulamento)

§ 1º As instituições educacionais adaptarão seus estatutos e regimentos aos dispositivos desta Lei e às normas dos respectivos sistemas de ensino, nos prazos por estes estabelecidos.

§ 2º O prazo para que as universidades cumpram o disposto nos incisos II e III do art. 52 é de oito anos.

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.

Art. 90. As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária.

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

Art. 92. Revogam-se as disposições das Leis n.ºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 5.540, de 28 de novembro de 1968, não alteradas pelas Leis n.ºs 9.131, de 24 de novembro de 1995 e 9.192, de 21 de dezembro de 1995 e, ainda, as Leis n.ºs 5.692, de 11 de agosto de 1971 e 7.044, de 18 de outubro de 1982, e as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário.

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

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.12.1996

ANEXO 3



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004.

Conversão da MPv nº 147, de 2003

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:

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.

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.

Art. 30 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;

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.

Art. 4º A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

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

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

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

§ 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 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.

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

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

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

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

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

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

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

VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

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.

Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP.

Art. 9º O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

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.

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.

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.

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.

Art. 14. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do SINAES.

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; 183^o da Independência e 116^o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.4.2004

ANEXO 4



Presidência da República
Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 5.773, DE 9 DE MAIO DE 2006.

Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 9º, incisos VI, VIII e IX, e 46, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os

processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

Art. 2º O sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.

Art. 3º As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, na forma deste Decreto.

Parágrafo único. As competências previstas neste Decreto serão exercidas sem prejuízo daquelas previstas na estrutura regimental do Ministério da Educação e do INEP, bem como nas demais normas aplicáveis.

Art. 4º Ao Ministro de Estado da Educação, como autoridade máxima da educação superior no sistema federal de ensino, compete, no que respeita às funções disciplinadas por este Decreto:

I - homologar deliberações do CNE em pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior;

II - homologar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP;

III - homologar os pareceres da CONAES;

IV - homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE; e

V - expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos.

Art. 5º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao Ministério da Educação, por intermédio de suas Secretarias, exercer as funções de regulação e supervisão da educação superior, em suas respectivas áreas de atuação.

§ 1º No âmbito do Ministério da Educação, além do Ministro de Estado da Educação, desempenharão as funções regidas por este Decreto a Secretaria de Educação Superior, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação a Distância, na execução de suas respectivas competências.

§ 2º À Secretaria de Educação Superior compete especialmente:

I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior, promovendo as diligências necessárias;

II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e seqüenciais, promovendo as diligências necessárias;

III - propor ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições;

IV - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e seqüenciais;

V - aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e seqüenciais, elaborados pelo INEP, e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;

VI - exercer a supervisão de instituições de educação superior e de cursos de graduação, exceto tecnológicos, e seqüenciais;

VII - celebrar protocolos de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61; e

VIII - aplicar as penalidades previstas na legislação, de acordo com o disposto no Capítulo III deste Decreto.

§ 3º À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica compete especialmente:

I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior tecnológica, promovendo as diligências necessárias;

II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, promovendo as diligências necessárias;

III - propor ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições de educação superior tecnológica;

IV - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores de tecnologia;

V - aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores de tecnologia, elaborados pelo INEP, e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;

VI - elaborar catálogo de denominações de cursos superiores de tecnologia, para efeito de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia;

VII - apreciar pedidos de inclusão e propor ao CNE a exclusão de denominações de cursos superiores de tecnologia do catálogo de que trata o inciso VI;

VIII - exercer a supervisão de instituições de educação superior tecnológica e de cursos superiores de tecnologia;

IX - celebrar protocolos de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61; e
X - aplicar as penalidades previstas na legislação, de acordo com o disposto no Capítulo III deste Decreto.

§ 4º À Secretaria de Educação a Distância compete especialmente:

I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância, promovendo as diligências necessárias; (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância, promovendo as diligências necessárias; (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

III - propor ao CNE, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância;

IV - estabelecer diretrizes, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância; e

V - exercer a supervisão dos cursos de graduação e seqüenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 6º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação;

II - deliberar, com base no parecer da Secretaria competente, observado o disposto no art. 4º, inciso I, sobre pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e específico para a oferta de cursos de educação superior a distância;

III - recomendar, por sua Câmara de Educação Superior, providências das Secretarias, entre as quais a celebração de protocolo de compromisso, quando não satisfeito o padrão de qualidade específico para credenciamento e recredenciamento de universidades, centros universitários e faculdades;

IV - deliberar sobre as diretrizes propostas pelas Secretarias para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições;

V - aprovar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições, elaborados pelo INEP;

VI - deliberar, por sua Câmara de Educação Superior, sobre a exclusão de denominação de curso superior de tecnologia do catálogo de que trata o art. 5º, § 3º, inciso VII;

VII - aplicar as penalidades previstas no Capítulo IV deste Decreto;

VIII - julgar recursos, nas hipóteses previstas neste Decreto;

IX - analisar questões relativas à aplicação da legislação da educação superior; e

X - orientar sobre os casos omissos na aplicação deste Decreto, ouvido o órgão de consultoria jurídica do Ministério da Educação.

Art. 7º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao INEP:

I - realizar visitas para avaliação in loco nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais;

II - realizar as diligências necessárias à verificação das condições de funcionamento de instituições e cursos, como subsídio para o parecer da Secretaria competente, quando solicitado;

III - realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes;

IV - elaborar os instrumentos de avaliação conforme as diretrizes da CONAES;

V - elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes do CNE e das Secretarias, conforme o caso; e

VI - constituir e manter banco público de avaliadores especializados, conforme diretrizes da CONAES.

Art. 8º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete à CONAES:

I - coordenar e supervisionar o SINAES;

II - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições;

III - estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados;

IV - aprovar os instrumentos de avaliação referidos no inciso II e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;

V - submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos para aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI - avaliar anualmente as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes do SINAES;

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

VIII - ter acesso a dados, processos e resultados da avaliação; e

IX - submeter anualmente, para fins de publicação pelo Ministério da Educação, relatório com os resultados globais da avaliação do SINAES.

CAPÍTULO II DA REGULAÇÃO

Seção I

Dos Atos Autorizativos

Art. 9º A educação superior é livre à iniciativa privada, observadas as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

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

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

§ 2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados em matéria de educação superior.

§ 3º 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, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

§ 4º Qualquer modificação na forma de atuação dos agentes da educação superior após a expedição do ato autorizativo, relativa à mantenedora, à abrangência geográfica das atividades, habilitações, vagas, endereço de oferta dos cursos ou qualquer outro elemento relevante para o exercício das funções educacionais, depende de modificação do ato autorizativo originário, que se processará na forma de pedido de aditamento.

§ 5º Havendo divergência entre o ato autorizativo e qualquer documento de instrução do processo, prevalecerá o ato autorizativo.

§ 6º Os prazos contam-se da publicação do ato autorizativo.

§ 7º Os atos autorizativos são válidos até o ciclo avaliativo seguinte. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 8º O protocolo do pedido de credenciamento de instituição de educação superior, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso superior prorroga a validade do ato autorizativo pelo prazo máximo de um ano.

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

§ 10. Os pedidos de ato autorizativo serão decididos tendo por base o relatório de avaliação e o conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria em sua atividade instrutória. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 11. O funcionamento de instituição de educação superior ou a oferta de curso superior sem o devido ato autorizativo configura irregularidade administrativa, nos termos deste Decreto, sem prejuízo dos efeitos da legislação civil e penal.

§ 1º Na ausência de qualquer dos atos autorizativos exigidos nos termos deste Decreto, fica vedada a admissão de novos estudantes pela instituição, aplicando-se as medidas punitivas e reparatórias cabíveis.

§ 2º A instituição que oferecer curso antes da devida autorização, quando exigida, terá sobrestados os processos de autorização e credenciamento em curso, pelo prazo previsto no § 1º do art. 68. (Redação dada pelo Decreto nº 6.861, de 2009)

§ 3º O Ministério da Educação determinará, motivadamente, como medida cautelar, a suspensão preventiva da admissão de novos alunos em cursos e instituições irregulares, visando evitar prejuízo a novos alunos.

§ 4º Na hipótese do § 3º, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias, sem efeito suspensivo.

Seção II

Do Credenciamento e Recredenciamento de Instituição de Educação Superior

Subseção I

Das Disposições Gerais

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.

Art. 13. O início do funcionamento de instituição de educação superior é condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação.

§ 1º A instituição será credenciada originalmente como faculdade.

§ 2º O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as conseqüentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade.

§ 3º O indeferimento do pedido de credenciamento como universidade ou centro universitário não impede o credenciamento subsidiário como centro universitário ou faculdade, cumpridos os requisitos previstos em lei.

§ 4º O primeiro credenciamento terá prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para universidades.

Art. 14. São fases do processo de credenciamento:

I - protocolo do pedido junto à Secretaria competente, instruído conforme disposto nos arts. 15 e 16;

II - análise documental pela Secretaria competente;

III - avaliação in loco pelo INEP;

IV - parecer da Secretaria competente;

V - deliberação pelo CNE; e

VI - homologação do parecer do CNE pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 15. O pedido de credenciamento deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - da mantenedora:

a) atos constitutivos, devidamente registrados no órgão competente, que atestem sua existência e capacidade jurídica, na forma da legislação civil;

b) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda - CNPJ/MF;

c) comprovante de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual e municipal, quando for o caso;

d) certidões de regularidade fiscal perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal;

e) certidões de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

f) demonstração de patrimônio para manter a instituição;

g) para as entidades sem fins lucrativos, demonstração de aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição mantida; não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes e, em caso de encerramento de suas atividades, destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente; e

h) para as entidades com fins lucrativos, apresentação de demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes;

II - da instituição de educação superior:

a) comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco, prevista na Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004;

b) plano de desenvolvimento institucional;

c) regimento ou estatuto; e

d) identificação dos integrantes do corpo dirigente, destacando a experiência acadêmica e administrativa de cada um.

Art. 16. O plano de desenvolvimento institucional deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos:

I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;

II - projeto pedagógico da instituição;

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;

VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os

procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;

VII - infra-estrutura física e instalações acadêmicas, especificando:

a) com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificado sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico administrativo e serviços oferecidos;

b) com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações concernentes à relação equipamento/aluno; e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas; e

c) plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;

IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Art. 17. A Secretaria de Educação Superior ou a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, receberá os documentos protocolados e dará impulso ao processo.

§ 1º A Secretaria competente procederá à análise dos documentos sob os aspectos da regularidade formal e do mérito do pedido.

§ 2º A Secretaria, após análise documental, encaminhará o processo ao INEP para avaliação in loco.

§ 3º A Secretaria poderá realizar as diligências necessárias à completa instrução do processo, visando subsidiar a deliberação final das autoridades competentes.

§ 4º A Secretaria competente emitirá parecer, ao final da instrução, tendo como referencial básico o relatório de avaliação do INEP e considerando o conjunto de elementos que compõem o processo.

(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 18. O processo será encaminhado ao CNE, para deliberação, em ato único, motivadamente, sobre a conformidade do estatuto ou do regimento com a legislação aplicável, a regularidade da instrução e o mérito do pedido.

Parágrafo único. Da decisão do CNE caberá recurso administrativo, na forma de seu regimento interno.

Art. 19. O processo será restituído ao Ministro de Estado da Educação para homologação do parecer do CNE. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Educação poderá restituir o processo ao CNE para reexame, motivadamente.

Subseção II

Do Recredenciamento

Art. 20. A instituição deverá protocolar pedido de credenciamento ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES junto à Secretaria competente, devidamente instruído, no prazo previsto no § 7º do art. 10.

Parágrafo único. O processo de credenciamento observará as disposições processuais referentes ao pedido de credenciamento, no que couber.

Art. 21. O pedido de credenciamento de instituição de educação superior deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - quanto à mantenedora, os documentos referidos no art. 15, inciso I; e
II - quanto à instituição de educação superior, a atualização do plano de desenvolvimento institucional, do regimento ou estatuto e das informações relativas ao corpo dirigente, com destaque para as alterações ocorridas após o credenciamento.

Art. 22. O deferimento do pedido de credenciamento é condicionado à demonstração do funcionamento regular da instituição e terá como referencial básico os processos de avaliação do SINAES.

§ 1º A Secretaria competente considerará, para fins regulatórios, o último relatório de avaliação disponível no SINAES.

§ 2º Caso considere necessário, a Secretaria solicitará ao INEP realização de nova avaliação in loco.

Art. 23. O resultado insatisfatório da avaliação do SINAES enseja a celebração de protocolo de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61 deste Decreto.

Parágrafo único. Expirado o prazo do protocolo de compromisso sem o cumprimento satisfatório das metas nele estabelecidas, será instaurado processo administrativo, na forma do art. 63, inciso II, ficando suspensa a tramitação do pedido de credenciamento até o encerramento do processo.

Subseção III

Do Credenciamento de Campus Fora de Sede

Art. 24. As universidades poderão pedir credenciamento de campus fora de sede em Município diverso da abrangência geográfica do ato de credenciamento em vigor, desde que no mesmo Estado. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 1º O campus fora de sede integrará o conjunto da universidade e não gozará de prerrogativas de autonomia. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º O pedido de credenciamento de campus fora de sede processar-se-á como aditamento ao ato de credenciamento, aplicando-se, no que couber, as disposições processuais que regem o pedido de credenciamento. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 3º É vedada a oferta de curso em unidade fora da sede sem o prévio credenciamento do campus fora de sede e autorização específica do curso, na forma deste Decreto. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Subseção IV

Da Transferência de Manutenção

Art. 25. A alteração da manutenção de qualquer instituição de educação superior deve ser submetida ao Ministério da Educação.

§ 1º O novo mantenedor deve apresentar os documentos referidos no art. 15, inciso I, além do instrumento jurídico que dá base à transferência de manutenção. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º O pedido tramitará na forma de aditamento ao ato de credenciamento ou recredenciamento da instituição, sujeitando-se a deliberação específica das autoridades competentes.

§ 3º É vedada a transferência de cursos ou programas entre mantenedoras.

§ 4º Não se admitirá a transferência de manutenção em favor de postulante que, diretamente ou por qualquer entidade mantida, tenha recebido penalidades, em matéria de educação superior, perante o sistema federal de ensino, nos últimos cinco anos.

§ 5º No exercício da atividade instrutória, poderá a Secretaria solicitar a apresentação de documentos que informem sobre as condições econômicas da entidade que cede a manutenção, tais como certidões de regularidade fiscal e outros, visando obter informações circunstanciadas sobre as condições de autofinanciamento da instituição, nos termos do art. 7º, inciso III, da Lei nº 9.394, de 1996, no intuito de preservar a

atividade educacional e o interesse dos estudantes. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Subseção V

Do Credenciamento Específico para Oferta de Educação a Distância

Art. 26. A oferta de educação a distância é sujeita a credenciamento específico, nos termos de regulamentação própria.

§ 1º O pedido observará os requisitos pertinentes ao credenciamento de instituições e será instruído pela Secretaria de Educação Superior ou pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, com a colaboração da Secretaria de Educação a Distância.

§ 2º O pedido de credenciamento de instituição de educação superior para a oferta de educação a distância deve ser instruído com o comprovante do recolhimento da taxa de avaliação in loco e documentos referidos em regulamentação específica.

§ 3º Aplicam-se, no que couber, as disposições que regem o credenciamento e o recredenciamento de instituições de educação superior.

Seção III

Da Autorização, do Reconhecimento e da Renovação de

Reconhecimento de

Curso Superior

Subseção I

Da Autorização

Art. 27. A oferta de cursos superiores em faculdade ou instituição equiparada, nos termos deste Decreto, depende de autorização do Ministério da Educação.

§ 1º O disposto nesta Subseção aplica-se aos cursos de graduação e sequenciais.

§ 2º Os cursos e programas oferecidos por instituições de pesquisa científica e tecnológica submetem-se ao disposto neste Decreto.

Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta

§ 1º Aplica-se o disposto no caput a novas turmas, cursos congêneres e toda alteração que importe aumento no número de estudantes da instituição ou modificação das condições constantes do ato de credenciamento.

§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 5.840 de 2006)

§ 3º O prazo para a manifestação prevista no § 2º é de sessenta dias, prorrogável por igual período, a requerimento do Conselho interessado.

Art. 29. São fases do processo de autorização:

I - protocolo do pedido junto à Secretaria competente, instruído conforme disposto no art. 30 deste Decreto;

II - análise documental pela Secretaria competente;

III - avaliação in loco pelo INEP; e

IV - decisão da Secretaria competente.

Art. 30. O pedido de autorização de curso deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco;

II - projeto pedagógico do curso, informando número de alunos, turnos, programa do curso e demais elementos acadêmicos pertinentes;

III - relação de docentes, acompanhada de termo de compromisso firmado com a instituição, informando-se a respectiva titulação, carga horária e regime de trabalho; e

IV - comprovante de disponibilidade do imóvel.

Art. 31. A Secretaria competente receberá os documentos protocolados e dará impulso ao processo.

§ 1º A Secretaria realizará a análise documental, as diligências necessárias à completa instrução do processo e o encaminhará ao INEP para avaliação in loco.

§ 2º A Secretaria solicitará parecer da Secretaria de Educação a Distância, quando for o caso.

§ 3º A Secretaria oficiará o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou o Conselho Nacional de Saúde, nas hipóteses do art. 28.

§ 4º A Secretaria procederá à análise dos documentos sob os aspectos da regularidade formal e do mérito do pedido, tendo como referencial básico o relatório de avaliação do INEP, e ao final decidirá o pedido.

Art. 32. O Secretário competente poderá, em cumprimento das normas gerais da educação nacional:

I - deferir o pedido de autorização de curso;

II - deferir o pedido de autorização de curso, em caráter experimental, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; ou

III - indeferir, motivadamente, o pedido de autorização de curso.

Art. 33. Da decisão do Secretário, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias.

Subseção II Do Reconhecimento

Art. 34. O reconhecimento de curso é condição necessária, juntamente com o registro, para a validade nacional dos respectivos diplomas.

Parágrafo único. O reconhecimento de curso na sede não se estende às unidades fora de sede, para registro do diploma ou qualquer outro fim.

(Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 35. A instituição deverá protocolar pedido de reconhecimento de curso, no período entre metade do prazo previsto para a integralização de sua carga horária e setenta e cinco por cento desse prazo. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 1º O pedido de reconhecimento deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco;

II - projeto pedagógico do curso, incluindo número de alunos, turnos e demais elementos acadêmicos pertinentes;

III - relação de docentes, constante do cadastro nacional de docentes; e

IV - comprovante de disponibilidade do imóvel.

§ 2º Os cursos autorizados nos termos deste Decreto ficam dispensados do cumprimento dos incisos II e IV, devendo apresentar apenas os elementos de atualização dos documentos juntados por ocasião da autorização.

§ 3º A Secretaria competente considerará, para fins regulatórios, o último relatório de avaliação disponível no SINAES.

§ 4º Caso considere necessário, a Secretaria solicitará ao INEP realização de nova avaliação in loco.

Art. 36. O reconhecimento de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, deverá ser submetido, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º O prazo para manifestação prevista no caput é de sessenta dias, prorrogável por igual período. (Renumerado do parágrafo único pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º Nos processos de reconhecimento dos cursos de licenciatura e normal superior, o Conselho Técnico Científico da Educação Básica, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, poderá se manifestar, aplicando-se, no que couber,

as disposições procedimentais que regem a manifestação dos conselhos de regulamentação profissional. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

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.

Art. 38. O deferimento do pedido de reconhecimento terá como referencial básico os processos de avaliação do SINAES.

Art. 39. O resultado insatisfatório da avaliação do SINAES enseja a celebração de protocolo de compromisso, na forma do arts. 60 e 61.

Parágrafo único. Expirado o prazo do protocolo de compromisso sem o cumprimento satisfatório das metas nele estabelecidas, será instaurado processo administrativo de cassação de autorização de funcionamento na forma do art. 63, inciso II.

Art. 40. Da decisão, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias.

Subseção III

Da Renovação de Reconhecimento

Art. 41. A instituição deverá protocolar pedido de renovação de reconhecimento ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES junto à Secretaria competente, devidamente instruído, no prazo previsto no § 7º do art. 10.

§ 1º O pedido de renovação de reconhecimento deverá ser instruído com os documentos referidos no art. 35, § 1º, com a atualização dos documentos apresentados por ocasião do pedido de reconhecimento de curso.

§ 2º Aplicam-se à renovação do reconhecimento de cursos as disposições pertinentes ao processo de reconhecimento.

§ 3º A renovação do reconhecimento de cursos de graduação, incluídos os de tecnologia, de uma mesma instituição deverá ser realizada de forma integrada e concomitante.

Subseção IV

Da Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia

Art. 42. A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia terão por base o catálogo de denominações de cursos publicado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 43. A inclusão no catálogo de denominação de curso superior de tecnologia com o respectivo perfil profissional dar-se-á pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, de ofício ou a requerimento da instituição.

§ 1º O pedido será instruído com os elementos que demonstrem a consistência da área técnica definida, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.

§ 2º O CNE, mediante proposta fundamentada da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, deliberará sobre a exclusão de denominação de curso do catálogo.

Art. 44. O Secretário, nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, poderá, em cumprimento das normas gerais da educação nacional: (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

I - deferir o pedido, com base no catálogo de denominações de cursos publicado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica;

II - deferir o pedido, determinando a inclusão da denominação do curso no catálogo;

III - deferir o pedido, mantido o caráter experimental do curso;

IV - deferir o pedido exclusivamente para fins de registro de diploma, vedada a admissão de novos alunos; ou

V - indeferir o pedido, motivadamente.

Parágrafo único. Aplicam-se à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia as disposições previstas nas Subseções II e III. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

CAPÍTULO III DA SUPERVISÃO

Art. 45. A Secretaria de Educação Superior, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação a Distância exercerão as atividades de supervisão relativas, respectivamente, aos cursos de graduação e sequenciais, aos cursos superiores de tecnologia e aos cursos na modalidade de educação a distância.

§ 1º A Secretaria ou órgão de supervisão competente poderá, no exercício de sua atividade de supervisão, nos limites da lei, determinar a

apresentação de documentos complementares ou a realização de auditoria.

§ 2º Os atos de supervisão do Poder Público buscarão resguardar os interesses dos envolvidos, bem como preservar as atividades em andamento.

Art. 46. Os alunos, professores e o pessoal técnico-administrativo, por meio dos respectivos órgãos representativos, poderão representar aos órgãos de supervisão, de modo circunstanciado, quando verificarem irregularidades no funcionamento de instituição ou curso superior.

§ 1º A representação deverá conter a qualificação do representante, a descrição clara e precisa dos fatos a serem apurados e a documentação pertinente, bem como os demais elementos relevantes para o esclarecimento do seu objeto.

§ 2º A representação será recebida, numerada e autuada pela Secretaria competente e em seguida submetida à apreciação do Secretário.

§ 3º O processo administrativo poderá ser instaurado de ofício, quando a Secretaria competente tiver ciência de irregularidade que lhe caiba sanar e punir.

Art. 47. A Secretaria dará ciência da representação à instituição, que poderá, em dez dias, manifestar-se previamente pela insubsistência da representação ou requerer a concessão de prazo para saneamento de deficiências, nos termos do art. 46, § 1º, da Lei nº 9.394, de 1996, sem prejuízo da defesa de que trata o art. 51.

§ 1º Em vista da manifestação da instituição, o Secretário decidirá pela admissibilidade da representação, instaurando processo administrativo ou concedendo prazo para saneamento de deficiências.

§ 2º Não admitida a representação, o Secretário arquivará o processo.

Art. 48. Na hipótese da determinação de saneamento de deficiências, o Secretário exará despacho, devidamente motivado, especificando as deficiências identificadas, bem como as providências para sua correção efetiva, em prazo fixado.

§ 1º A instituição poderá impugnar, em dez dias, as medidas determinadas ou o prazo fixado.

§ 2º O Secretário apreciará a impugnação e decidirá pela manutenção das providências de saneamento e do prazo ou pela adaptação das providências e do respectivo prazo, não cabendo novo recurso dessa decisão.

§ 3º O prazo para saneamento de deficiências não poderá ser superior a doze meses, contados do despacho referido no caput.

§ 4º Na vigência de prazo para saneamento de deficiências, poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, § 3º, motivadamente, desde que,

no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos.

Art. 49. Esgotado o prazo para saneamento de deficiências, a Secretaria competente poderá realizar verificação in loco, visando comprovar o efetivo saneamento das deficiências.

Parágrafo único. O Secretário apreciará os elementos do processo e decidirá sobre o saneamento das deficiências.

Art. 50. Não saneadas as deficiências ou admitida de imediato a representação, será instaurado processo administrativo para aplicação de penalidades, mediante portaria do Secretário, da qual constarão:

I - identificação da instituição e de sua mantenedora;

II - resumo dos fatos objeto das apurações, e, quando for o caso, das razões de representação;

III - informação sobre a concessão de prazo para saneamento de deficiências e as condições de seu descumprimento ou cumprimento insuficiente;

IV - outras informações pertinentes;

V - consignação da penalidade aplicável; e

VI - determinação de notificação do representado.

§ 1º O processo será conduzido por autoridade especialmente designada, integrante da Secretaria competente para a supervisão, que realizará as diligências necessárias à instrução.

§ 2º Não será deferido novo prazo para saneamento de deficiências no curso do processo administrativo.

Art. 51. O representado será notificado por ciência no processo, via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, para, no prazo de quinze dias, apresentar defesa, tratando das matérias de fato e de direito pertinentes.

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

I - desativação de cursos e habilitações;

II - intervenção;

III - suspensão temporária de prerrogativas da autonomia; ou

IV - descredenciamento.

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

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

Art. 54. A decisão de desativação de cursos e habilitações implicará a cessação imediata do funcionamento do curso ou habilitação, vedada a admissão de novos estudantes.

§ 1º Os estudantes que se transferirem para outra instituição de educação superior têm assegurado o aproveitamento dos estudos realizados.

§ 2º Na impossibilidade de transferência, ficam ressalvados os direitos dos estudantes matriculados à conclusão do curso, exclusivamente para fins de expedição de diploma.

Art. 55. A decisão de intervenção será implementada por despacho do Secretário, que nomeará o interventor e estabelecerá a duração e as condições da intervenção.

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

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

Art. 57. A decisão de descredenciamento da instituição implicará a cessação imediata do funcionamento da instituição, vedada a admissão de novos estudantes.

§ 1º Os estudantes que se transferirem para outra instituição de educação superior têm assegurado o aproveitamento dos estudos realizados.

§ 2º Na impossibilidade de transferência, ficam ressalvados os direitos dos estudantes matriculados à conclusão do curso, exclusivamente para fins de expedição de diploma.

CAPÍTULO IV DA AVALIAÇÃO

Art. 58. A avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes será realizada no âmbito do SINAES, nos termos da legislação aplicável.

§ 1º O SINAES, a fim de cumprir seus objetivos e atender a suas finalidades constitucionais e legais, compreende os seguintes processos de avaliação institucional:

I - avaliação interna das instituições de educação superior;

II - avaliação externa das instituições de educação superior;

III - avaliação dos cursos de graduação; e

IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação.

§ 2º Os processos de avaliação obedecerão ao disposto no art. 2º da Lei nº 10.861, de 2004.

Art. 59. O SINAES será operacionalizado pelo INEP, conforme as diretrizes da CONAES, em ciclos avaliativos com duração inferior a:

I - dez anos, como referencial básico para credenciamento de universidades; e

II - cinco anos, como referencial básico para credenciamento de centros universitários e faculdades e renovação de reconhecimento de cursos.

§ 1º (Revogado pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º (Revogado pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 3º A avaliação, como referencial básico para a regulação de instituições e cursos, resultará na atribuição de conceitos, conforme uma escala de cinco níveis. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 60. A obtenção de conceitos insatisfatórios nos processos periódicos de avaliação, nos processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação enseja a celebração de protocolo de compromisso com a instituição de educação superior.

Parágrafo único. Caberá, a critério da instituição, recurso administrativo para revisão de conceito, previamente à celebração de protocolo de compromisso, conforme normas expedidas pelo Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 61. O protocolo de compromisso deverá conter:

I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

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

III - a indicação expressa de metas a serem cumpridas e, quando couber, a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV - o prazo máximo para seu cumprimento; e

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

§ 1º A celebração de protocolo de compromisso suspende o fluxo do processo regulatório, até a realização da avaliação que ateste o cumprimento das exigências contidas no protocolo. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

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

Art. 62. Esgotado o prazo do protocolo de compromisso, a instituição será submetida a nova avaliação in loco pelo INEP, para verificar o

cumprimento das metas estipuladas, com vistas à alteração ou à manutenção do conceito.

§ 1º O INEP expedirá relatório de nova avaliação à Secretaria competente, vedadas a celebração de novo protocolo de compromisso.

§ 2º A instituição de educação superior deverá apresentar comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco para a nova avaliação até trinta dias antes da expiração do prazo do protocolo de compromisso.

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

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

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; e
III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior.

§ 1º A instituição de educação superior será notificada por ciência no processo, via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, para, no prazo de dez dias, apresentar defesa, tratando das matérias de fato e de direito pertinentes.

§ 2º Recebida a defesa, o Secretário apreciará o conjunto dos elementos do processo e o remeterá ao CNE para deliberação, com parecer recomendando a aplicação da penalidade cabível ou o seu arquivamento.

§ 3º Da decisão do CNE caberá recurso administrativo, na forma de seu regimento interno.

§ 4º A decisão de arquivamento do processo administrativo enseja a retomada do fluxo dos prazos previstos nos §§ 7º e 8º do art. 10.

§ 5º A decisão administrativa final será homologada em portaria do Ministro de Estado da Educação.

Art. 64. A decisão de suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação definirá o prazo de suspensão, que não poderá ser menor que o dobro do prazo fixado no protocolo de compromisso.

Art. 65. À decisão de cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos de graduação por ela oferecidos, aplicam-se o disposto nos arts. 57 ou 54, respectivamente.

Art. 66. A decisão de advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior, será precedida de processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Seção I

Das Disposições Finais

Art. 67. O pedido de credenciamento de instituição de educação superior tramitará em conjunto com pedido de autorização de pelo menos um curso superior, observando-se as disposições pertinentes deste Decreto, bem como a racionalidade e economicidade administrativas.

Art. 68. O requerente terá prazo de doze meses, a contar da publicação do ato autorizativo, para iniciar o funcionamento do curso, sob pena de caducidade.

§ 1º Nos casos de caducidade do ato autorizativo e de decisão final desfavorável em processo de credenciamento de instituição de educação superior, inclusive de campus fora de sede, e de autorização de curso superior, os interessados só poderão apresentar nova solicitação relativa ao mesmo pedido após decorridos dois anos contados do ato que encerrar o processo. (Renumerado do parágrafo único pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º Considera-se início de funcionamento do curso, para efeito do prazo referido no caput, a oferta efetiva de aulas. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

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

Parágrafo único. 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.

Seção II

Das Disposições Transitórias

Art. 70. O disposto no § 7º do art. 10 não se aplica a atos autorizativos anteriores a este Decreto que tenham fixado prazo determinado.

Art. 71. O catálogo de cursos superiores de tecnologia será publicado no prazo de noventa dias.

§ 1º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores de tecnologia em tramitação deverão adequar-se aos termos deste Decreto, no prazo de sessenta dias, contados da publicação do catálogo.

§ 2º As instituições de educação superior que ofereçam cursos superiores de tecnologia poderão, após a publicação deste Decreto, adaptar as denominações de seus cursos ao catálogo de que trata o art. 42.

Art. 72. Os campi fora de sede já criados e em funcionamento na data de publicação do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, preservarão suas prerrogativas de autonomia pelo prazo de validade do ato de credenciamento, sendo submetidos a processo de credenciamento, que se processará em conjunto com o credenciamento da universidade, quando se decidirá acerca das respectivas prerrogativas de autonomia.

Art. 73. Os processos iniciados antes da entrada em vigor deste Decreto obedecerão às disposições processuais nele contidas, aproveitando-se os atos já praticados.

Parágrafo único. Serão observados os princípios e as disposições da legislação do processo administrativo federal, em especial no que respeita aos prazos para a prática dos atos processuais pelo Poder Público, à adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados e à interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige.

Art. 74. Os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos em tramitação no CNE e já distribuídos aos respectivos Conselheiros relatores seguirão seu curso regularmente, na forma deste Decreto.

Parágrafo único. Os processos ainda não distribuídos deverão retornar à Secretaria competente do Ministério da Educação.

Art. 75. As avaliações de instituições e cursos de graduação já em funcionamento, para fins de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento, serão escalonadas em portaria

ministerial, com base em proposta da CONAES, ouvidas as Secretarias e o INEP.

Art. 76. O Ministério da Educação e os órgãos federais de educação revogarão expressamente os atos normativos incompatíveis com este Decreto, em até trinta dias contados da sua publicação.

Art. 77. Os arts. 1º e 17 do Decreto nº 5.224, de 1º de outubro de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 1º Os CEFET são instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica.

” (NR)

“Art. 17

§ 4º Os CEFET poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 5º A autonomia de que trata o § 4º deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento institucional, aprovado quando do seu credenciamento e recredenciamento.” (NR)

Art. 78. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 79. Revogam-se os Decretos nºs 1.845, de 28 de março de 1996, 3.860, de 9 de julho de 2001, 3.864, de 11 de julho de 2001, 3.908, de 4 de setembro de 2001, e 5.225, de 1º de outubro de 2004.

Brasília, 9 de maio de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Fernando Haddad

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 10.5.2006