

PROJETO DE LEI N.º , DE 2003

Do Sr. IVAN VALENTE

Altera os artigos 9º e 45 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º . O inciso VI do artigo 9º, da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“ VI – assegurar processo nacional de avaliação do ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; ”

Art. 2º. O artigo 45 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes dispositivos:

“ § 1º. O Ministério da Educação, ouvido o Conselho Nacional de Educação e os setores sociais, acadêmicos e científicos pertinentes, fará realizar processos de avaliação periódica, interna e externa, do sistema, das instituições e dos cursos de educação superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes e diversificados, com o objetivo de melhorar a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão, e de gestão, com vistas ao cumprimento da missão científica e social, nos termos do artigo 43 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º . Os resultados das avaliações, referidas no parágrafo primeiro deste artigo, serão utilizados pelo Ministério da Educação para orientar suas

ações no sentido de fomentar a implementação de políticas de expansão do atendimento na educação superior, bem como, estimular e atuar junto às instituições e aos cursos avaliados para que adotem as iniciativas necessárias à melhoria da qualidade do ensino.

§ 3º. Os resultados das avaliações, referidas no parágrafo primeiro deste artigo, serão amplamente divulgados à sociedade pelo Ministério da Educação, acompanhados de diretrizes para a melhoria da qualidade da educação superior, e estarão abertos ao acolhimento de sugestões e críticas oriundas da sociedade civil.

§ 4º. Os relatórios finais do processo de avaliação incluirão o elenco de providências a serem implementadas pelas instituições e respectivas mantenedoras, bem assim os prazos para a superação das deficiências encontradas, cabendo recurso ao Conselho Nacional de Educação, no prazo de 60 dias.”

Art. 3º. Esta Lei será regulamentada pelo Ministério da Educação, no prazo de 180 dias, ouvidos o Conselho Nacional de Educação e os setores sociais, acadêmicos e científicos pertinentes.

Art. 4º. Fica revogado o artigo 3º da Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A sociedade brasileira tem o direito e o interesse de saber quais os resultados produzidos pelos recursos investidos em educação. No caso da educação superior, é importante conhecer os resultados da atividade de pesquisa e o papel dos profissionais qualificados pelas faculdades e universidades, públicas e privadas. Neste sentido, cabe formular alguns questionamentos em relação aos objetivos da avaliação da educação superior.

Qual o impacto ou as conseqüências dos resultados de pesquisa e da atuação dos profissionais no cotidiano da população, a curto, médio e longo prazos ? Quais as características de uma instituição de educação superior

que garantem o nível de qualidade e de relevância social das suas atividades? Como transformar a pesquisa e os profissionais formados em instrumentos consistentes para o desenvolvimento sustentado da sociedade?

Responder a estas perguntas aponta para os verdadeiros objetivos de um processo de avaliação da educação superior, que não interessa apenas ao Estado Avaliador ou à burocracia da gestão educacional. Ao contrário, interessa principalmente à população e, por isso, nós temos o compromisso de ultrapassar a crítica e construir uma alternativa consistente para avaliar a qualidade e a relevância da educação superior, em nosso País. Construir um processo de avaliação comprometido com a efetiva melhoria da qualidade do sistema e de cada uma das instituições, para que cumpram sua função social e científica junto à sociedade brasileira.

Se o objetivo da educação superior pode ser resumido em duas dimensões - a de formar cidadãos/profissionais e a de produzir e disseminar conhecimento - então a avaliação é um instrumento pelo qual a sociedade (e não apenas o governo) deve poder aferir, conferir, apreciar, julgar se os seus esforços - isto é, recursos financeiros e humanos investidos em educação - estão alcançando seus objetivos e como podem ser aperfeiçoados. Nesta perspectiva, supera-se a mera formulação de *rankings* que não contribuem para o aperfeiçoamento da educação brasileira.

Em outras palavras, trata-se de construir um processo de avaliação a serviço do desenvolvimento da educação superior, da ciência e de uma sociedade mais justa e igualitária.

No Brasil, a sistemática de avaliação ainda vigente - e que precisa urgentemente ser mudada - é baseada em outros princípios e busca alcançar outros objetivos. Sem considerar as especificidades de cada instituição, o Exame Nacional de Cursos, Provão, instituído pela Lei 9.131/95, foi sendo implementado gradativamente a partir da idéia que o desempenho do aluno expressaria o resultado do processo de aprendizagem, da qualidade do ensino e das condições de funcionamento da instituição. Diante de proposta tão absurda e reducionista, a reação vinda de vários setores acadêmicos e científicos obrigou o

Ministério da Educação a rever sua posição e incorporar alguns outros indicadores, tais como a titulação docente e as condições de infra-estrutura da instituição.

Apesar da reação de estudantes e de educadores, o Provão e os demais resultados passaram a ser divulgados como se fossem uma efetiva sistemática de avaliação, oferecendo exposição de mídia aos dirigentes do MEC, porém sem um impacto positivo na qualidade da educação.

As insuficiências e inadequações do Provão e da sistemática de avaliação implementada no período 1995-2002 têm sido objeto de muitos estudos e pesquisas, teses de mestrado e doutorado, e podem ser resumidas nos principais aspectos, examinados a seguir.

Do ponto de vista pedagógico

O Exame Nacional de Cursos é baseado em uma corrente pedagógica tradicional tão superada como a palmatória e a punição física. A evolução do conhecimento sobre a aprendizagem e sobre avaliação nega valor às provas gerais – que são aquelas feitas ao final de um processo de ensino. Elas traduzem uma *perspectiva bancária*, como dizia sabiamente Paulo Freire, e buscam saber qual o *saldo* ao final do processo. Desconsidera, portanto, a perspectiva *formativa* da avaliação - isto é, do indivíduo como cidadão e como profissional, competente e comprometido com a ciência e com a sociedade.

Além disso, o Provão passou a substituir, em grande parte, as diretrizes curriculares formuladas pelo Conselho Nacional de Educação, resultando em um grave risco de *padronização curricular*. Isto contraria as tendências científicas e sociais que recomendam enfaticamente a multidimensionalidade do currículo e a flexibilidade científica e técnica, necessárias tanto para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, quanto para a maior adequação às necessidades derivadas da diversidade regional de um País grande e diversificado como é o Brasil.

Na prática, a autonomia para fixar currículos, observadas as diretrizes gerais pertinentes, tem-se tornado condicionada, cada vez, mais pelos conteúdos exigidos no Provão. Com o tempo, o poder destes exames na definição

dos planos de curso dos professores poderá ser maior do que o peso das diretrizes curriculares.

Por outro lado, em muitas instituições têm ocorrido distorções graves que envolvem, entre outras, a oferta de cursinhos de preparação ao Provão, premiação por bom desempenho, e até mesmo exclusão de alunos da lista de formandos, tudo visando a melhoria nos índices do “rankiamento” da instituição.

Do ponto de vista da qualidade do ensino

Se pudéssemos considerar a prova do Exame Nacional de Cursos como um instrumento adequado de aferição da qualidade dos cursos, caberia perguntar : todo este esforço e recursos investidos contribuíram para a melhoria da qualidade do ensino em nosso País ?

A resposta tende a ser negativa. Primeiro, por uma dificuldade técnica: não se podem comparar resultados, de um ano a outro, do mesmo curso, da mesma instituição. Cada prova é um instantâneo, independente do ano anterior. O fato de que alguns cursos, da mesma instituição, tendem a ter resultados semelhantes de um ano a outro, pode significar que a prova é semelhante de um ano a outro, e que aquele curso corresponde ao que a prova solicita ou cobra. Não se sabe, portanto, se houve efetivo incremento de qualidade.

Além disso, o resultado do ENC não oferece subsídios para compreender as insuficiências de cada curso. Sabe-se, apenas, que um grupo ou a maioria dos alunos não conseguiu responder a determinados itens ou conteúdos. Mas, o que isto significa, exatamente ? Como as instituições não sabem, elas fazem ajustes no currículo, para adequar-se ao “estilo” do Provão, o que não significa que a qualidade da formação científica, técnica e social de seus alunos venha a melhorar.

Ao aluno, pelo fato de estar se formando, o resultado do ENC é muito pouco útil, pois não terá tempo de “recuperar” eventuais insuficiências manifestas na prova. Ficará com um “selo” que o acompanhará para o resto da vida, independentemente de seu esforço; um instantâneo, uma única nota, que poderá ser mais considerada que todo o seu histórico escolar.

Do ponto de vista técnico

Os resultados do Provão, e também dos outros indicadores, são divulgados através de *rankings* ou escalas hierárquicas com 5 pontos, ou conceitos, construídas através de distribuição estatística padronizada pelos critérios da Curva de Gauss. Esta distribuição, forçada ao redor da chamada “curva normal”, garante sempre 12% de notas máximas (A), outros 12 % de notas mínimas (E), mais 18 % próximos de cada uma destas extremidades (B e D) e, finalmente, um conjunto de 40 % ao redor da média (C). Houve um ligeiro aperfeiçoamento na forma de organizar o ranking : ao invés de forçar a distribuição pré-definida na “curva normal”, a distribuição ou ranking passou a ser feita a partir da média de cada curso e dos desvios padrões ao seu redor. De todo modo, haverá sempre um ranking com grupos, cujo tamanho dependerá da dispersão dos resultados. Os conceitos atribuídos aos cursos são formados a partir da distribuição percentílica das notas. Portanto, estes conceitos são relativos e não expressam uma “qualidade” dos cursos. Distribuições estatísticas deste tipo padronizam resultados que têm significados diferentes.

Em outras palavras, os conceitos, seja A, B ou E não significam a mesma coisa quando comparamos um mesmo curso em diferentes instituições, ou quando comparamos as carreiras, isto é, os diferentes cursos. A nota de uma instituição, em um dado curso, depende da nota das demais. Ou seja, uma instituição pode ter uma nota média de seus alunos baixa – isto é, menos da metade dos acertos – e ainda assim ter conceito A se a maior parte das demais instituições obtiver resultado ainda inferior. Um conceito A significa apenas que os alunos daquele curso, naquela instituição, se saíram melhor na prova, mas não significa que o curso é “de excelência” como tem sido considerado na equivocada compreensão do real significado do Provão.

Do ponto de vista da responsabilidade do Estado, como gestor da educação

Os objetivos e as características da estratégia de avaliação implementada a partir de 1995 são consistentes com a visão de Estado mínimo, que atribui ao mercado o poder e o direito de organizar a oferta e a qualidade de serviços

como a educação e a pesquisa, que terceiriza e descentraliza as decisões e a implementação destas ações. Esta perspectiva atribui ao Estado apenas o papel de 'avaliador' dos resultados das ações da livre competição, inclusive das IES sob sua responsabilidade, em fase de restrição de recursos humanos e financeiros.

Tal premissa, que enfatiza resultados e "produtos educacionais", expressa uma concepção contábil de avaliação em detrimento da implementação de processos sistemáticos de avaliação formativa e emancipatória. Desse modo, a avaliação é reduzida ao que é mensurável, quantificável. Tal lógica, articulada ao processo de reforma e desmonte do Estado e das IES públicas, constituiu-se em uma das marcas da política educacional, nos últimos anos, de privatização da educação superior. O propalado objetivo de controlar a expansão e a qualidade da educação não se concretizou. Talvez por falta de vontade política, mas principalmente porque, do ponto de vista técnico, a metodologia de avaliação adotada não se presta a tal finalidade. Estabelecer *rankings* não é instrumento adequado ao desenvolvimento de política educacional voltada para efetiva melhoria do sistema e das instituições.

Em face deste breve resumo das insuficiências e inadequações da sistemática de avaliação ainda vigente, o Projeto de Lei que ora submetemos tem os seguintes objetivos e características.

Em primeiro lugar, cabe destacar a concepção de avaliação que o orienta. Trata-se de construir uma sistemática de avaliação comprometida com a melhoria do sistema de educação superior, como um compromisso do Estado e das instituições para com a sociedade, ao invés de apenas oferecer um *ranking* de instituições e dizer à sociedade para usá-lo da melhor forma.

A nova sistemática a ser implementada deve basear-se em princípios como o da globalidade do processo avaliativo, integrador das atividades de ensino, pesquisa e extensão; ser construída de forma participativa e negociada, no sistema de ensino e na sociedade; adotar concepção de avaliação formativa, educativa e democrática, substituindo a competição pela cooperação solidária; envolver permanente processo de auto-avaliação e de avaliação externa; basear-se em processos metodológicos, tecnicamente competentes e politicamente legítimos.

Tudo isso com a finalidade de elevação da qualidade das atividades precípuas das instituições de ensino superior.

Em segundo lugar, trata-se de responsabilizar o Ministério da Educação não apenas pela realização da avaliação mas, principalmente, responsabilizá-lo, e também às outras mantenedoras, pela qualidade da educação oferecida e pela pesquisa desenvolvida.

Por fim, ao revogar a obrigatoriedade da realização do Provão, tal como está definido hoje, este Projeto de Lei garante, ao Ministério de Educação, as condições necessárias para formular e implementar uma nova metodologia de avaliação, baseada nos princípios acima enunciados, efetivamente adequada do ponto de vista técnico e politicamente comprometida com a melhoria da educação superior em nosso País. Uma política de avaliação que possibilite às instituições aprofundar o seu compromisso com o avanço do conhecimento, sintonizado com a melhoria das condições de vida da população brasileira.

Assim, este Projeto de Lei visa corrigir o equívoco da legislação atual que impõe um tipo específico de prova, como se fosse avaliação. Ao mesmo tempo, busca balizar e oferecer pistas para um novo modelo de avaliação que seja construído, testado e aperfeiçoado não só pelo MEC, mas pela sociedade brasileira, em especial suas instituições e entidades educacionais.

Pelo exposto, e convicto da compreensão das senhoras e senhores parlamentares sobre a urgência de se criarem condições legais para a implementação de uma nova e mais efetiva política de avaliação da educação superior, em nosso País, espero contar com o inestimável apoio para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2003 .

Deputado IVAN VALENTE (PT/SP)