

COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 147, DE 2003 **(Mensagem nº 171, de 2003 – CN e nº 742/2003, na Origem)**

Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado DR. EVILÁSIO

I - RELATÓRIO

Trata-se de Medida Provisória expedida pelo Senhor Presidente da República, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, que “institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior”.

O diploma legal em análise institui sistema de avaliação que, desenvolvido em cooperação com os sistemas estaduais de educação, deverá ter caráter público, respeitar a identidade e diversidade de cursos e instituições, contar com a participação de todos os segmentos da educação superior bem como da sociedade civil interessada e promover a análise global e integrada de todas as dimensões e aspectos envolvidos na existência e funcionamento de cursos e instituições de ensino superior.

A realização da avaliação está atribuída ao Ministério da Educação, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Para a gestão e operacionalização desse sistema, são criadas duas comissões : a Comissão Nacional de Orientação da Avaliação – CONAV e a Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – CONAPES. A primeira será encarregada de estabelecer as grandes linhas

acadêmicas da avaliação do ensino superior, sendo seus sete membros nomeados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro de Estado da Educação, dentre cidadãos com notório saber e inserção social, representativos dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo das instituições de ensino superior. A outra comissão cuidará dos critérios, métodos de análises e procedimentos de avaliação, sendo seus sete membros designados pelo Ministro de Estado da Educação, representando órgãos e setores do próprio Ministério, como a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o INEP, cujo Presidente também presidirá o colegiado.

A Medida Provisória remete toda a regulamentação dos procedimentos do Sistema de Avaliação à competência do Ministro de Estado da Educação, estabelecendo, porém, que os resultados deverão ser tornados públicos obedecendo a uma gradação de qualidade institucional em três níveis: satisfatória, regular e insatisfatória. Para os casos situados nos dois últimos níveis, prevê-se a celebração de pacto de ajustamento de conduta entre a instituição e o MEC, isto é, uma agenda de compromissos a serem cumpridos, com as respectivas metas e prazos. No caso de descumprimento do acordado, estão definidas sanções a serem aplicadas pela CONAPES: suspensão temporária de autorização de funcionamento ou cassação da autorização de funcionamento da instituição ou do reconhecimento do curso. Da aplicação das sanções cabe recurso ao Ministro da Educação. Em se tratando de instituição pública de ensino superior, estão previstas sanções ao dirigente responsável por ação não executada, que vão desde advertência até a perda de mandato.

A Medida Provisória determina ainda que todas as instituições de ensino superior deverão constituir comissão própria de avaliação. E, finalmente, revoga alguns dispositivos da legislação até então vigente. A revogação da alínea “a” do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, retira da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação a competência de analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior. A revogação dos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, suprime praticamente toda a fundamentação legal do sistema de avaliação da educação superior praticado no País desde 1996 até 2003, particularmente o Exame Nacional de Cursos, conhecido como o “Provão”.

No decurso do prazo legal, foram apresentadas quarenta e duas emendas à Medida Provisória em análise.

II - VOTO DO RELATOR

Da Admissibilidade e da Constitucionalidade

O parecer favorável quanto à admissibilidade da Medida Provisória ora relatada já se constitui no pronunciamento preliminar quanto à constitucionalidade do ato, conforme o disposto no art. 62 da Constituição Federal, atendidos que foram os pressupostos de urgência e relevância.

Trata-se de matéria do mais elevado interesse da sociedade e que requer urgente regulamentação. A avaliação da educação superior – garantia de sua qualidade e melhoria permanente – necessita de continuidade, não obstante requeira importantes ajustes em seus procedimentos, métodos e gestão. É portanto urgente estabelecer as novas regras que permitam que o processo siga o seu curso.

Quanto ao conteúdo legal da Medida Provisória, trata-se de matéria não incluída, na Constituição Federal, dentre aquelas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 51) ou do Senado Federal (art. 52) e tampouco aquelas de competência privativa do Presidente da República previstas no art. 84.

Trata-se, portanto, de matéria tipicamente enquadrada no art. 48 da Carta Magna, que atribui ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, a disposição sobre as matérias de competência da União, na forma da lei.

Pelo exposto, deve ser reconhecida a constitucionalidade da matéria tratada na Medida Provisória em apreço.

Da Adequação Financeira

As implicações orçamentárias e financeiras limitam-se a pagamento de transporte e diárias de membros das duas Comissões criadas pela Medida Provisória, como previsto em seu art. 9º. Tais despesas certamente podem ser

realizadas com os recursos já destinados ao MEC e ao INEP para as finalidades de avaliação da educação superior, não se caracterizando criação de nova despesa. Não há, portanto, que se questionar a adequação financeira.

Do Mérito

O tema da avaliação da educação superior é, com certeza, dos mais relevantes para assegurar a qualidade desse nível de ensino e orientar as políticas públicas para ele voltadas. Trata-se, na realidade, de dar materialidade a um princípio constitucional, relativo à garantia do padrão de qualidade do ensino (art. 206, VII, da Constituição Federal).

A Medida Provisória nº 147, contudo, ainda que apresentada como instituidora de um sistema nacional de avaliação, tem reduzido conteúdo sobre a avaliação propriamente dita. Volta-se muito mais para administração da avaliação, para seus órgãos gestores, do que propriamente para o sistema de avaliação substantivamente considerado.

Um sistema que não é apresentado de forma articulada com relação à legislação educacional já existente e às concepções nela consagradas. De fato, a Medida Provisória não faz menção às normas e diretrizes de avaliação que constam na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a lei de diretrizes e bases da educação nacional, particularmente em seu art. 9º. E não relaciona de forma abrangente a avaliação com os processos de regulação e supervisão da educação superior, a não ser para tratar de sanções. É como se o sistema por ela instituído fosse desvinculado do que já está previsto na legislação educacional brasileira. Isto não contribui para a organicidade desta legislação e para integração das ações de governo com relação aos sistemas de ensino.

O parágrafo único do art. 1º tem o mérito de reconhecer a organização federativa da educação brasileira, pelo que o sistema, ainda que denominado “nacional”, não pode ser operado e estruturado apenas pelo Governo Federal. O dispositivo, contudo, contém uma inadequação de termos, já que, segundo a legislação educacional brasileira, desde o que se encontra inscrito na Constituição Federal, existem “sistemas estaduais de ensino” e não “sistemas estaduais de educação”.

Talvez em conseqüência desses fatos, o diploma legal em exame não deixa claros os objetivos da avaliação. Em seu art. 1º informa apenas o que

será avaliado. E, como sugere o próprio nome do sistema por ela instituído, Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, com um enfoque claramente voltado para o ensino e praticamente apenas para ele. O caráter multidimensional das instituições de ensino superior, tanto mais amplo quanto se passa de uma instituição isolada para uma universidade, fica praticamente desconsiderado, ainda que o dispositivo mencione “produção do conhecimento”, “responsabilidade social”, etc. Observe-se que esta opção restringe o que a LDB coloca de forma abrangente. Em seu art. 9º, VIII, ela trata de “processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”, ao lado do conteúdo do inciso VI, do mesmo artigo, que dispõe sobre “processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior”. Em resumo, a Medida Provisória parece limitar o que a LDB propõe de forma ampliada, esta última consistente com o que é contemporaneamente praticado em todos os competentes sistemas de avaliação existentes no cenário internacional.

No art. 2º, estão definidos quatro princípios ou características básicas do sistema de avaliação por ela instituído. São eles consistentes com um sistema democrático e transparente de avaliação. A redação do inciso IV, porém, dá precedência a cursos, quando esta deveria ser das instituições, como contextos reais em que os cursos se desenvolvem.

A Medida Provisória deixa de apresentar os principais elementos ou procedimentos que devem constituir um sistema de avaliação. Não fala na previsão de avaliação institucional, interna e externa. Não menciona a avaliação das condições de ensino de graduação, embora aparentemente esta seja quase toda a ênfase subjacente ao diploma legal. E tampouco faz referência a qualquer processo de avaliação, a ser cumprido pelos estudantes, que informe sobre a evolução, o desenvolvimento, o progresso e a inovação dos processos formativos das áreas e dos cursos. A Medida Provisória revoga a sistemática anteriormente vigente, estabelecida em lei, e não enuncia qual será a nova, delegando ao Ministro da Educação a competência para fazê-lo. Com certeza muitas questões devem ser mesmo estabelecidas por regulamento, na forma de decretos ou portarias. As linhas mestras e os principais elementos estruturantes do sistema de avaliação, porém, não podem deixar de estar definidos em lei, para assegurar o necessário consenso e a estabilidade que lhe deve ser característica.

A Medida Provisória cria duas comissões. A primeira, denominada

Comissão Nacional de Orientação da Avaliação – CONAV, tem um caráter mais político-acadêmico. Na realidade, contudo, não tem poder efetivo sobre a definição teórico-metodológica do sistema de avaliação. Este está reservado à outra Comissão, a Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – CONAPES. Esta não é uma comissão nacional, mas uma comissão ministerial, isto é, representativa de órgãos do próprio Ministério. Trata-se, na realidade, de um grupo de integração de órgãos cujas atribuições mantêm interface nos procedimentos e práticas de avaliação. Não parece haver espaço para que a comunidade envolvida com a avaliação da educação superior possa integrar esse comissão que detém o poder real de conduzir a avaliação. Este poder passa, pois, a estar concentrado em representantes da estrutura formal do Ministério, sem a participação ativa de segmentos organizados da sociedade civil.

A criação das duas comissões e as atribuições conferidas à CONAPES, em particular a de aplicar sanções, não se articula com a existência da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e suas competências. A relação entre o sistema de avaliação e o de regulação ou supervisão não está clara. Além disso, é de se questionar que o colegiado encarregado de conduzir a avaliação também tenha a atribuição de aplicar sanções. É grande o risco de associar avaliação a punição.

A composição da CONAV (art. 6º e seus parágrafos) apresenta uma certa contradição com os critérios de definição do perfil de seus membros. O notório saber científico, filosófico ou artístico se associa, regra geral, ao perfil do corpo docente. Pelas funções desempenhadas, não guarda relação com o corpo técnico-administrativo, que teria, provavelmente, notório saber técnico-profissional, gerencial ou similar. E não se associa ao corpo discente, pelo próprio fato deste estar em formação,.

Os níveis previstos para expressar os resultados da avaliação, no parágrafo único do art. 11, apresentam imprecisão em sua nomenclatura. O que é “qualidade institucional” de um curso? Parece não haver clareza conceitual sobre o que é avaliação institucional e o que é avaliação de um curso. É também preciso considerar os termos com cuidado. Por exemplo, estar em situação regular significa estar de acordo com a regra, com a norma. Logo, o regular é como se fosse satisfatório. Se assim é, o que mais pode ser exigido?

Desse modo, o “pacto de ajustamento de conduta”, previsto no art. 12, parece medida excessiva para os cursos ou instituições que forem

classificados como “regulares”. O próprio instrumento, por sinal, é de certa forma estranho ao âmbito da legislação educacional, embora a sua previsão esteja em sintonia com o que dispõe o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 1985, se considerado que se caracteriza uma relação de consumo na oferta de educação superior.

O § 2º do art. 12 contém inadequação de termos. A expressão “curso de ensino superior” é equivocada, estranha ao contexto da legislação educacional brasileira. O termo correto é “ curso superior” ou “ curso de nível superior”.

O art. 13, que determina a constituição de comissões internas de avaliação nas instituições, tem propósito positivo e necessário. Não há processo de avaliação consistente sem auto-avaliação, independência e continuidade.

Várias das lacunas apresentadas são abordadas em emendas oferecidas pelos Senhores Parlamentares, a seguir comentadas.

Das emendas

Foram apresentadas quarenta e duas emendas à Medida Provisória em apreciação.

Emenda nº 1: pretende alterar o “caput” do art. 1º, de forma substituir a expressão “ produção do conhecimento” por “ pesquisa e extensão”. O mérito da emenda reside em utilizar expressões consagradas na legislação e acrescentar, de forma explícita, a função da extensão.

Emendas nº 2 e 26 (em parte): propõe que a avaliação, no que diz respeito aos estudantes, seja condição para obtenção de diploma, mas que conste no histórico escolar apenas a data em que a ela se submeteram. É praticamente a reprodução de dispositivo da Lei nº 9.131, de 1995, cuja existência fazia sentido em referência ao Exame Nacional de Cursos, o “Provão”. Na Medida Provisória em apreço não há referência a nenhum instrumento de avaliação dessa natureza, pelo que o conteúdo da emenda fica sem referência no texto legal, embora se perceba, em qualquer hipótese, a louvável intenção de proteger os estudantes, que pode ser melhor contemplada de outra forma, como adiante assinalado.

Emendas nº 3 e 23: propõem a alteração de dispositivos da Medida Provisória, com o objetivo de assegurar a participação de representação

dos Conselhos Profissionais no sistema de avaliação, nas comissões gestoras do sistema e nas comissões internas de avaliação das instituições de ensino. Embora se compreenda a intenção da emenda e se reconheça a necessidade da interação entre os órgãos responsáveis pela política educacional e a supervisão dos sistemas de ensino e os órgãos de fiscalização do exercício profissional, devem ser mantidos de forma bem delimitadas os respectivos espaços de atuação. Não há porque dar-lhes espaço cativo no sistema de avaliação, sem fazê-lo, por exemplo, para outras associações de ensino, pesquisa e extensão nas diversas áreas do conhecimento. Ademais, nem todas as profissões se encontram regulamentadas em lei, pelo que não contam com conselhos profissionais. Haveria, pois, um nítido desequilíbrio de representação.

Emendas nº 4 e 5: têm por objetivo explicitar que a participação dos diferentes segmentos da educação superior, bem como da sociedade civil, no sistema de avaliação, dar-se-á de acordo com sua competência em relação aos aspectos avaliados. Tal explicitação parte do princípio de que a avaliação só pode ser conduzida ou informada pelos que detenham o amplo conhecimento específico da dimensão ou aspecto avaliado. Esquece-se, porém, de que a dimensão do ensino, por exemplo, pode e deve ser considerada sob o enfoque docente (conteúdos, metodologia, atualidade, etc.), discente (significado, metodologia, etc.), técnico-administrativo (suporte, registro acadêmico, etc.). E a mesma multiplicidade de aspectos e enfoques pode ser levantada para cada dimensão a ser avaliada nas instituições de ensino superior e seus cursos.

Emendas nº 6, 7 e 8: pretendem suprimir a expressão “global e integrada” e obrigar a existência de “dados e indicadores específicos para os diferentes itens e aspectos avaliados”. As emendas parecem partir do pressuposto de que a avaliação não trabalhará com indicadores e dados para cada dimensão, como se tudo viesse a ser diluído em uma análise tão abrangente quanto superficial. O sentido do dispositivo que consta na Medida Provisória, no entanto, é exatamente o oposto. Seu objetivo é o de que cada aspecto avaliado seja considerado na sua totalidade, contextualizado, integrado ao conjunto maior do curso ou da instituição a que se relaciona. Ao contrário do que menciona a justificativa das emendas, as variáveis consideradas em uma avaliação de instituição e cursos são estreitamente relacionadas e não independentes. De todo modo, é preciso considerar que cabe, no diploma legal

que organiza a avaliação da educação superior, a enumeração das principais dimensões ou aspectos a serem avaliados.

Emendas nº 9 e 26 (em parte): pretende estabelecer que a implantação da avaliação de todos os cursos de graduação ocorra de forma gradativa. A avaliação de todos os cursos já está implícita no sistema instituído pela Medida Provisória. E a previsão de sua implantação gradual constava da legislação anterior, com referência ao Exame Nacional de Cursos, o “Provão”. (art. 3º, § 7º, da Lei nº 9.131, de 1995). A implantação gradativa pode ser uma estratégia adequada para garantia da solidez do sistema de avaliação.

Emendas nº 10, 11 e 12: seu objetivo é o de inserir a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, como co-responsável pela realização da avaliação do ensino superior. A idéia de estabelecer interação da CES com o sistema de avaliação é importante, embora não necessariamente como co-responsável pela realização da avaliação, como já não o era sob a égide da legislação anterior. Sua esfera de atuação se situa mais no âmbito da regulação do sistema, para efeitos legais, como será adiante assinalado.

Emendas nº 13 e 14: submetem as decisões das Comissões do sistema de avaliação à aprovação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Também aqui deve ser lembrada a necessidade de articulação dos diferentes colegiados, mas não necessariamente submetendo os dois primeiros à Câmara do Conselho, já que podem atuar em campos específicos porém integrados.

Emendas nº 15 e 17: propõe a parceria da Câmara da Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, com a CONAV para a definição das linhas acadêmicas da avaliação. Novamente a idéia da interação, mas não necessariamente por meio desta parceria, que já não se encontrava prevista na legislação anterior.

Emendas nº 16, 26 (em parte) e 30: embora buscando alterar dispositivos diferentes da Medida Provisória, têm o mesmo objetivo de resguardar os estudantes, proibindo sua identificação nominal na divulgação dos resultados das avaliações. Trata-se de importante garantia que existia na legislação anterior, revogada pela Medida Provisória em exame.

Emenda nº 18: propõe que a indicação dos membros da CONAV, além dos critérios já estabelecidos na Medida Provisória, seja feita após consulta e participação à sociedade, em termos definidos em regulamento. Trata-se de procedimento interessante que, contudo, não é o único que pode assegurar representatividade ao colegiado.

Emendas nº 19 e 20: suprimem dispositivo que estabelece a representatividade do corpo docente, discente e técnico-administrativo na composição da CONAV. Há fundamento com relação a conflito de critérios para a indicação dos membros dessa comissão, já que não faz sentido exigir notório saber de estudantes, ainda em processo de formação, por exemplo. Mas não se trata pura e simplesmente de suprimir. É possível pensar em uma re-elaboração do texto, preservando os dois conjuntos de critérios. O “espírito” das emendas pode ser aproveitado, porém de forma distinta, como se verá adiante.

Emendas nº 21 e 22: submete as recomendações e decisões da CONAPES à aprovação da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação. Mais uma vez ressalta a necessidade de assegurar a interação, sem contudo estabelecer relação pura e simples de submissão.

Emenda nº 24: propõe a articulação das ações da CONAV e da CONAPES e a aprovação dos membros dessas Comissões pelo Senado Federal. Com relação à articulação, a Medida Provisória, de certo modo, já a apresenta, na lista de atribuições de cada Comissão, embora pudesse tê-lo feito de modo mais enfático. A aprovação prévia pelo Senado Federal parece medida excessiva se considerada a natureza das comissões em questão, suas atribuições e as representações em sua composição. Por exemplo, o Presidente do INEP, cargo cuja nomeação é de competência privativa do Presidente da República, passaria a ser aprovado pelo Senado. Assim como o representante da CAPES, mas não o seu Presidente. Ademais há uma nítida diferença com a relação de cargos constantes dos incisos II e IV do art. 52 da Constituição Federal. Finalmente, as comissões em tela não serão constituídas por cargos específicos, pelo que também resta dúvida quanto à constitucionalidade da proposta, em face do disposto no art. 52, III, “f”, da Constituição.

Emenda nº 25: propõe que o Poder Legislativo regulamente em lei ordinária os procedimentos de avaliação. A emenda trata de

matéria que já é permitida ao Poder Legislativo: ele tem o poder de iniciativa para fazê-lo. Não é necessário que uma lei ordinária permita ou determine fazer em outra lei ordinária o que já pode ser feito, de acordo com os mandamentos constitucionais. E tampouco virá a tolher qualquer tipo de iniciativa do Poder Executivo sobre a matéria, pois ele sempre poderá exercer o seu próprio poder de iniciativa e de veto.

Emenda nº 27: tem por objetivo assegurar que haverá avaliação anual, das instituições e cursos, com base nos parâmetros curriculares de cada curso, pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação. A proposta provém da legislação anteriormente vigente, que nela se referia ao Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, revogada pela Medida Provisória em análise. Refere-se a parâmetros curriculares, que não existem para os cursos de graduação, na legislação educacional atual. Esta prevê a existência de diretrizes curriculares. A idéia de nortear a avaliação por tais diretrizes, contudo, merece consideração.

Emenda nº 28: pretende explicitar que a divulgação dos resultados da avaliação separe os indicadores referentes à aprendizagem dos alunos, à qualificação docente e à responsabilidade social. Em resumo, busca evitar um único resultado-síntese desses três aspectos para cada curso, obrigando a divulgação de um resultado para cada um dos aspectos em cada curso. É já uma questão metodológica. Todos os bons processos de avaliação permitem visões de conjunto e de cada parte, dentro do contexto em que ela se insere. Melhor seria que esta postura estivesse assinalada como princípio, para todo e qualquer aspecto e não apenas para os mencionados na emenda.

Emendas nº 29 e 31: têm por objetivo explicitar algumas dimensões relativas à avaliação das instituições, dentre elas o plano de cargos e salários, a eficiência administrativa, as condições de infra-estrutura e, no caso das universidades, a avaliação dos cursos de pós-graduação, o desenvolvimento da pesquisa e a produção científica. A iniciativa de explicitar conjuntos abrangentes de dimensões a serem consideradas no processo de avaliação é compatível com o espírito de diretrizes gerais que uma lei sobre assunto deve apresentar. A forma de fazê-lo, porém, pode ser mais adequada ao conjunto do diploma legal, como se verá a seguir.

Emendas nº 32 e 35: o principal objetivo das emendas é transformar a sanção relativa à suspensão temporária da autorização de

funcionamento para a suspensão temporária de abertura de processo seletivo em cursos oferecidos por instituição cuja avaliação tenha sido insatisfatória. Faz sentido a proposta, pois a suspensão temporária de autorização de funcionamento nada mais é do que uma cassação com prazo certo. A gradação fica mais nítida com a emenda proposta e melhor direcionada, no caso para os cursos e instituições com avaliação insatisfatória.

Emendas nº 33 e 34: inserem a apreciação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação no processo de aplicação de sanções pela CONAPES. A proposta faz sentido, tendo em vista a coerência do quadro legal hoje existente e as atribuições da CES/CNE.

Emendas nº 36 e 37: propõem que o prazo de duração das penalidades considerem as recomendações da CONAPES e da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Em uma perspectiva de integração, a proposta pode ser considerada.

Emendas nº 38 e 39: altera a redação do dispositivo com relação à composição das Comissões Permanentes de Avaliação (CPAs) das instituições de ensino superior, retirando a vedação à existência de maioria absoluta de um dos segmentos e afirmando a participação proporcional de cada segmento de acordo com os aspectos e objetivos dos processo avaliativos. A proposta não leva em consideração que o objetivo é a existência de uma CPA para toda a instituição. Perde o sentido, pois, a participação proporcional de acordo com os aspectos avaliados, pois a CPA não irá alterar sua composição a cada iniciativa de avaliação ou dimensão institucional avaliada.

Emendas nº 40 e 41: têm por objetivo restabelecer a competência da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional para analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior. Mais importante do que esta questão é a de ordenar adequadamente a relação entre os colegiados com relação às conseqüências legais do processo avaliativo.

Emenda nº 42: trata de obrigar a realização do exame para obtenção do diploma e o registro dos resultados individuais no histórico escolar dos alunos. Trata de matéria relativa a dispositivo vigente na legislação anterior, revogada pela Medida Provisória em apreço. No entanto, deve ser considerado que avaliação do sistema, como fundamental instrumento de garantia do padrão de qualidade da educação superior, é co-responsabilidade de

todos os agentes envolvidos, dentre eles os estudantes. E mais, que a atividade de avaliação faz parte do próprio processo de formação

Em resumo, a análise do texto da Medida Provisória e das emendas a ela apresentadas permite listar algumas conclusões:

. é relevante e necessária a regulamentação da avaliação da educação superior brasileira;

. os objetivos dessa avaliação, bem como suas principais dimensões e procedimentos devem estar definidos na lei que trata da matéria;

. a avaliação deve abranger as instituições, seus cursos e o desempenho dos estudantes, sob uma perspectiva de compromisso social e de co-responsabilidade na materialização do princípio constitucional de garantia do padrão de qualidade do ensino;

. a existência de estímulos à participação dos agentes no sistema de avaliação é necessária para assegurar o alcance de seus objetivos;

. a organização da gestão do sistema de avaliação e a relação entre os órgãos colegiados com responsabilidades relativas à avaliação e à regulação da educação superior deve ser melhor definida, garantidas a necessária leveza organizacional e a renovação periódica do colegiado responsável pelo sistema, sem perda de continuidade das ações;

Tendo em vista a argumentação apresentada, voto pela admissibilidade, constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003, pela aprovação integral das emendas nº 1, 9, 16, 29, 31, 32, 33 e 34, pela aprovação parcial das emendas nº 6, 7, 8, 26, 27 e 28 e pela rejeição das emendas nº 2, 3,4, 5, 9, 10 11,12, 13,14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 38, 39, 40, 41, e 42, na forma do projeto de lei de conversão em anexo.

Sala das Sessões, em de de 2004.

Deputado DR. EVILÁSIO

Relator

COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 147, DE 2003
PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2004**

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

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* constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Art. 3º 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* 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 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 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 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 através de conceitos, ordenados em uma escala com 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 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;

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 convocada pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição:

I – um representante do INEP;

II – um representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;

III – três representantes do Ministério da Educação, sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV – um representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V – um representante do corpo docente das instituições de educação superior;

VI – um representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII – cinco membros, indicados pelo Ministro 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 serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III, pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O membro referido no inciso IV será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, vedada a recondução.

§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de três anos, admitida uma recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta Lei.

§ 4º A CONAES será presidida por um dos membros referidos no inciso VII, eleito pelo colegiado, para mandato de um ano, permitida 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, 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 à 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* 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 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 § 3º deste artigo.

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 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 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 sessenta dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Quando da constituição da CONAES, dois dos membros referidos no inciso VII do art. 7º desta Lei serão nomeados para mandato de 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.

Sala das Sessões, em de de 2004

Deputado DR. EVILÁSIO

Relator