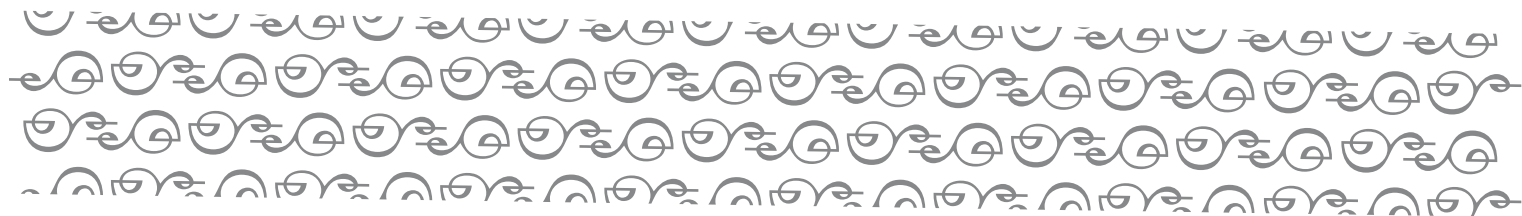


<http://bd.camara.leg.br>

“Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade.”





**A AVALIAÇÃO,
A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR E A CRIAÇÃO DO
INSAES: NOTAS SOBRE O
PROJETO DE LEI Nº 4.372, DE
2012**

RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS

Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia

OUTUBRO/2012

NOTA TÉCNICA

© 2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

A AVALIAÇÃO, A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A CRIAÇÃO DO INSAES: NOTAS SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 4.372, DE 2012

O projeto de lei nº 4.372, que “*cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES e dá outras providências*”, tem 49 artigos. Os cinco primeiros dispõem sobre o novo Instituto, suas atribuições e diretrizes gerais de organização. Os arts. 6º a 36 tratam do Quadro de Pessoal do INSAES e respectivo Plano de Carreiras e Cargos. O art. 37 versa sobre as sanções administrativas que podem ser impostas pelo INSAES no exercício de suas atribuições junto a instituições e cursos superiores. Os arts. 38 e 42 dispõem sobre recursos para implantação e operacionalização do INSAES. O arts. 39 e 40 alteram a Lei nº 10.870, de 2004, para destinar ao INSAES a Taxa de Avaliação “In Loco” e para criar a Taxa de Supervisão da Educação Superior. O art. 41 modifica a Lei nº 11.507, de 2007, para inserir o INSAES entre as instituições que podem utilizar o Auxílio de Avaliação Educacional para servidores ou colaboradores eventuais em processos de avaliação. O art. 43 trata da possibilidade de requisição imperativa de servidores do Ministério da Educação e das entidades a ele vinculadas para atuação no INSAES. O art. 44 altera a Lei nº 10.861, de 2004, para inserir um representante do INSAES na CONAES. O art. 45 altera a Lei nº 4.024, de 1961, incluindo o Presidente do INSAES na Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. O art. 46 altera a Lei nº 12.101, de 2009, introduzindo o INSAES como agente no processo de certificação de entidades beneficentes de assistência social. Os arts. 47 e 48 alteram, na Lei nº 9.448, de 1997, as atribuições do INEP e dele retiram as que passam a ser exercidas pelo INSAES. O art. 49 trata da vigência da norma.

Na análise preliminar da proposta do Poder Executivo, um ponto central chama a atenção. Trata-se da conjunção das ações de avaliação com as de regulação. Embora o art. 1º declare que o INSAES “*tem por finalidade supervisionar e avaliar instituições de educação superior e cursos de educação superior no sistema federal de ensino*”, os incisos do art. 3º tratam de atividades típicas de regulação, como autorização e reconhecimento de cursos, credenciamento de instituições e avaliações voltadas para esses processos. Desse modo, o INSAES será simultaneamente instância de avaliação e de regulação.

Um dos pontos mais discutidos pela Comissão Especial de Avaliação (CEA) designada pelo Ministro da Educação, no ano de 2003, para apresentar uma

nova proposta de avaliação para a educação superior brasileira, foi a relação entre avaliação e regulação¹.

A conclusão da Comissão foi a de que, embora a avaliação deva servir de base para os atos de regulação, as duas atividades devem ser executadas em instâncias próprias, autônomas. Esta posição, na realidade, foi consequência do reconhecimento do processo evolutivo por que passou a educação brasileira, sobretudo a partir da década dos anos 60 do século passado.

No Brasil, a regulação da educação superior é atribuição precípua do Poder Público. A este incumbe, em nome da sociedade, fixar-lhe as normas de organização e funcionamento, verificar e assegurar o seu fiel cumprimento. Há três dimensões envolvidas: a normativa, a verificadora e a controladora. A primeira dimensão estabelece o quadro geral dentro do qual devem ser desenvolvidas as outras duas.²

No caso brasileiro, o quadro normativo mais amplo é consolidado pela Constituição Federal que, em seu art. 206, define sete princípios básicos: igualdade de condições e permanência; liberdade; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas; gratuidade do ensino público; valorização dos profissionais do ensino; gestão democrática do ensino público; e garantia de padrão de qualidade.

Os processos regulatórios devem contemplar todos esses princípios. Para os propósitos deste texto cabe considerar com mais detalhe o último. Os elementos básicos destinados a assegurar a qualidade da educação superior devem estar estabelecidos na legislação. O fomento à melhoria permanente da qualidade depende da definição de políticas públicas consistentes.

Aqui se adentra, pelo lado do Poder Público, o terreno da interface da regulação com a avaliação. A verificação e o controle são insuficientes para assegurar a qualidade ou fomentar a sua melhoria permanente. Para tanto, é necessária a existência de avaliação contínua, que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas instituições de educação superior, de seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas.

¹ O autor foi membro dessa Comissão Especial de Avaliação (CEA), que propôs o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em 2003.

² O texto deste parágrafo e dos seguintes baseia-se em capítulo do mesmo autor, “Avaliação e Regulação da Educação Superior: novos encontros, novas sínteses”, publicado em Ximenes, Daniel de A. (org.). “Avaliação e Regulação da Educação Superior: experiências e desafios”. Brasília, Funadesp, 2005, p. 41-66. Ao leitor interessado que buscar o texto original, este autor informa que, na p. 60, um erro de revisão deve ser corrigido: onde se lê “O SINAPES, infelizmente, teve vida curta” deve-se ler “O SINAPES, felizmente, teve vida curta”.

Trata-se de avaliação que pode ser conduzida ou fomentada pelo Poder Público, mas que não pode deixar de estar enraizada nas próprias instituições de educação superior. Contrariamente deixaria de ser avaliação para constituir-se apenas em verificação ou controle. O processo, considerado como um todo, deve contemplar uma avaliação interna a partir da qual, de forma interativa, deve se realizar uma avaliação externa.

É preciso que o Poder Público defina políticas claras voltadas para a avaliação da educação superior, que enfatizem esse duplo movimento. Pode e deve ser incentivado o desenvolvimento de processos internos de avaliação. Deve-se conduzir ou fomentar processos externos de avaliação. E deve-se conduzir e fomentar processos de meta-avaliação interna e externa.

A avaliação é um processo permanente de autoconsciência, tomada de posição, revisão, retomada ou redirecionamento de rumos institucionais e de programas e atividades. Tal processo, com certeza, é fundamento indispensável para a garantia e a melhoria da qualidade. E seus resultados, obviamente, enriquecem e, até mesmo, dão sentido aos procedimentos de regulação. Tanto a auto-regulação, pelas próprias instituições que fazem a educação superior, como a regulação que compete ao Poder Público exercer.

Estes são os elos entre avaliação e regulação. A sintonia, contudo, não é trivial e exigiu uma longa trajetória na história da educação superior para ser percebida, entendida e implementada.

Desde os anos 60 do século XX, inúmeras experiências levaram ao encontro dos dois movimentos – o da avaliação e o da regulação. O amadurecimento progressivo se deu de tal forma que, por ocasião da revisão da legislação educacional, decorrente da Constituição de 1988, esse encontro foi explicitamente inserido nos dispositivos legais voltados para esse nível de ensino, ao lado de outros que se referem aos sistemas de ensino como um todo.

Como fruto desse movimento de formação de uma cultura de avaliação, a nova legislação da educação brasileira consagrou a expressão "*processo regular de avaliação*" institucional (art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), caracterizando uma inovação nas normas legais. De fato, a linguagem legislativa neste assunto, até então, mencionava apenas autorização, reconhecimento ou credenciamento de cursos ou instituições, deixando a avaliação como um pressuposto vagamente subjacente. E mais, o texto também acrescenta uma etapa de reavaliação, quando necessária (§ 1º do mesmo artigo), e estabelece conseqüências para saneamento de deficiências, inclusive de ordem pecuniária, como pode ser observado no § 2º do mesmo artigo.

Esta mudança, por sinal, já se encontrava consignada na Constituição Federal, no art. 209, II, onde se lê "*autorização e avaliação de qualidade pelo poder público*". Embora este dispositivo se refira apenas à iniciativa privada em matéria educacional, ele de certa forma expressa uma nova percepção inserida na realidade do País."

Reconhecendo essa evolução, a referida Comissão Especial de Avaliação (CEA) concebeu um amplo sistema de avaliação, autônomo, mas cujos resultados seriam base para os processos de regulação e supervisão da educação superior. Com efeito, encerrado o ciclo de avaliação de cada instituição e/ou curso, seus resultados seriam remetidos aos órgãos oficiais competentes para os necessários encaminhamentos com relação à autorização, ao reconhecimento, ao credenciamento ou à respectiva renovação. Previa-se inclusive que os sistemas estaduais, na parte relativa à avaliação, poderiam fazer sua adesão ao SINAES, sendo seus resultados então encaminhados à consideração dos respectivos órgãos normativos para os processos legais.

Esse princípio foi integralmente acatado pelo Governo Federal, quando o Congresso aprovou e o Presidente da República sancionou o projeto de lei de conversão à Medida Provisória nº 147, de 2003, e que se transformou na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que "*institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências*".

De acordo com o art. 2º dessa Lei, 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*." Veja-se que esses objetivos são bem mais amplos do que aqueles que se voltam especificamente para as políticas de regulação.

A relação entre avaliação e regulação está claramente delimitada pelo parágrafo único desse mesmo artigo, segundo o qual "*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*".

Assim, o princípio da integração entre avaliação e regulação está consagrado na história da educação superior brasileira e na legislação aprovada até 2004, com a Lei do SINAES. Integração não significa fusão. A avaliação tem objetivos amplos e deve ser base para as políticas públicas voltadas para a educação superior. As políticas de regulação (e suas normas e instrumentos) são um subconjunto de políticas que podem e devem se beneficiar da avaliação contínua.

Essa questão de princípios tem repercussão institucional. **Devem ser distintas as instâncias que conduzem os processos de avaliação e de regulação.** A Lei do SINAES abraçou claramente esta posição. Para tanto, (1) criou a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) tendo, como principal atribuição, a de *“propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes”*; (2) enfatizou a instância das próprias instituições de educação superior, no que diz respeito à autoavaliação; e (3) atribuiu ao INEP a responsabilidade de *“realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes”* (art. 8º). Em outro dispositivo (art. 10, § 3º), separou a instância da avaliação da instância da regulação, prevendo a existência de *“órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior”* e conferindo a ele a responsabilidade pela aplicação de penalidades.

Nesse sentido, o projeto de lei nº 4.372, de 2012, na sequência do que já sinalizava, de algum modo, o Decreto nº 5.773, de 2006, e mais recentemente, o Decreto nº 7.690, de 2012, ao atribuir a uma única instituição, o INSAES, as responsabilidades de avaliação e de regulação, pode representar um retrocesso que resulte em funcionalização limitadora das finalidades da avaliação. Um quase retorno ao início do processo de evolução da educação superior brasileira, em que a regulação era a preponderante, senão a única manifestação, submetendo a avaliação às estritas necessidades da primeira.

A regulação é função precípua do Estado. A avaliação é mais ampla que a regulação. É de se esperar que a avaliação seja abrangente, integrada, diversificada e plural, comportando a convivência de vários sistemas ou subsistemas, estatais e não estatais, que dialoguem, complementem-se e desenvolvam salutar e vigilante intercâmbio político-metodológico. E, desse modo, a regulação da educação superior passará a ser a efetiva combinação de processos de auto-regulação e regulação estatal, baseados em avaliação contínua e permanente, reconhecida por todas as partes envolvidas.