



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 65, DE 2011

(nº 1.200/2003, na Casa de origem, do Deputado Ivan Valente)

Altera o art. 9º da Lei nº 9.394,  
de 20 de dezembro de 1996.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso VI do art. 9º da Lei nº 9.394,  
de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte  
redação:

"Art. 9º .....

.....  
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;

....." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua  
publicação.

## **PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 1.200, DE 2003,**

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 consequências 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 05 de junho de 2003 .

Deputado IVAN VALENTE (PT/SP)

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

---

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.

*(À Comissão de Educação, Cultura e Esporte, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 06/09/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:14603/2011)