

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2009, do Senador Marcelo Crivella que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que fixa as diretrizes e bases da educação, mediante a inclusão de novo parágrafo em seu art. 9º e do art. 46-A, para criar critério de avaliação de cursos e instituições de ensino superior relacionado ao desempenho de seus egressos em provas de proficiência profissional.*

RELATOR: Senador PAULO BAUER

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 43, de 2009, de autoria do Senador Marcelo Crivella.

O projeto intenta alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional, com a finalidade de instituir novos critérios para a autorização e o reconhecimento de cursos superiores, bem como para o credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior (IES).

Para tanto, a proposição insere na LDB dois novos dispositivos correlacionados, a saber:

1) o § 4º acrescentado ao art. 9º da LDB obriga a União a realizar exames de proficiência para os egressos de curso de graduação, em colaboração com as entidades de classe afins, de forma a condicionar o

reconhecimento dos cursos ao desempenho médio dos formandos da instituição;

2) o art. 46-A acrescido à LDB assegura a participação dos conselhos profissionais na avaliação empreendida pelo Ministério da Educação (MEC) com vistas ao credenciamento de IES e à autorização de funcionamento de cursos superiores. Ainda por esse dispositivo, condiciona-se o credenciamento de instituições de educação superior à obtenção de desempenho considerado adequado nos exames de proficiência profissional.

Para justificar a mudança, o autor alega o fraco desempenho de nossos formandos tanto em exames oficiais do MEC quanto nos exames das ordens profissionais, como no caso dos advogados. Seu entendimento é de que o Estado e a sociedade devem exercer rigoroso controle prévio à abertura de novos cursos e ao credenciamento de IES, para não dar margem a um “estelionato educativo”, caracterizado pela conclusão de estudos superiores que não habilitam para o exercício da cidadania ou de uma profissão.

À matéria, ora submetida à decisão terminativa desta Comissão, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre matérias que digam respeito a, entre outros assuntos, diretrizes e bases da educação nacional, como é o caso do objeto do projeto em análise. Sendo assim, a presente manifestação é regimentalmente legítima.

Além disso, observado o disposto no art. 91, do citado RISF, não observamos qualquer óbice à tramitação do projeto relativamente aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Particularmente no que tange à iniciativa, lembramos que o Congresso Nacional, nos termos do art. 48 da Constituição, está legitimado a dispor sobre as matérias de competência da União previstas no art. 22 da mesma Carta, entre as quais se incluem as diretrizes e bases da educação brasileira.

Quanto ao exame de mérito, verifica-se, de pronto, que a inovação legal sob exame apresenta noção de oportunidade. Todavia, sua análise não pode prescindir de considerações de fundo a respeito do atual modelo de avaliação da educação superior. Além disso, dado o papel decisório que intenta conferir a conselhos de fiscalização do exercício profissional na educação superior, devem ser ponderadas as atividades e a importância desses entes na sociedade brasileira e o tipo de relação que eles mantêm com as instituições provedoras de formação em nível superior.

Hoje, a avaliação a que se refere o art. 46 da LDB vem sendo realizada no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Esse sistema foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. O SINAES substituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “provão”, aplicado no País no período de 1996 a 2004, com base na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que era constituído, exclusivamente, pela avaliação de desempenho acadêmico.

Com a criação do SINAES, a avaliação da educação superior passou a envolver pelo menos três dimensões diferenciadas: a institucional; a das condições de oferta dos cursos e a avaliação do desempenho acadêmico de estudantes propriamente dita. Esta, todavia, foi reformulada e supostamente aprimorada com o intuito de identificar o conhecimento agregado ao estudante ao longo dos estudos de graduação, passando à denominação de Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

A partir de uma concepção estrita de educação, o desempenho acadêmico pode ser visto como indicador por excelência de sucesso do processo educacional. Sob essa ótica, o exame de suficiência acadêmica, sozinho, daria conta da avaliação da educação superior no País. Contudo, a nosso ver, essa percepção é equivocada. No caso brasileiro em particular, o resultado de tal exame não decorre do processo educativo em si. Em boa medida, o desempenho em provas pode ser atribuído a características pessoais e de origem social dos estudantes

Daí a importância de um sistema de maior amplitude, a considerar a avaliação dos cursos, mediante a aferição da qualidade da oferta, e a avaliação institucional. É por meio desses dois instrumentos que o MEC examina os processos de autorização de cursos e de credenciamento de novas instituições, numa oportunidade em que sequer se cogita a possibilidade de desempenho acadêmico do alunado, porque ainda

intangível. O procedimento se repete à ocasião do reconhecimento de cursos, quando turmas já foram formadas, e do credenciamento de instituições. Em ambos os casos, o MEC procede ao exame circunstanciado das condições de oferta do ensino.

Entre outras verificações, essa avaliação inclui desde a análise do acervo de bibliotecas e da qualificação do corpo docente até a consistência dos planos de desenvolvimento institucional. Quando uma IES apresenta problema em alguma das dimensões avaliadas, o MEC assinala prazo para que ela promova adequações. A reincidência nas falhas tem suscitado a determinação de providências drásticas, a exemplo do fechamento de cursos e encerramento de atividades de instituições. Com efeito, do ponto de vista de uma avaliação sustentável, consideramos que o modelo atual parece adequado.

No mais, não nos parece suficientemente arrazoada a pretensão de condicionar o reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições tão somente à demonstração de desempenho acadêmico em provas. A absolutização desse critério pode conduzir, a nosso ver, a um risco extremo para a sociedade brasileira. Não é exagero suscitar, em um contexto marcado pela preocupação com a abreviação da formação profissional, a factibilidade de implantação de um verdadeiro “supletivo” da educação superior, em que a demonstração de proficiência em provas substitua a necessidade de realização de estudos regulares.

Por fim, ainda em face do tema da abertura de novos cursos de educação superior, lembramos que o País acumula alguma experiência de controle social, materializada na audiência institucional de partes interessadas da sociedade. A título de exemplo, lembramos a parceria do MEC com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – no que tange aos cursos de Direito – e com o Conselho Nacional de Saúde (CNS) – no que concerne a alguns cursos da área de saúde. Essa prática vem sendo adotada desde a primeira regulamentação do art. 46 da LDB, em 1996.

Nos termos do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que hoje regulamenta o citado dispositivo da LDB, a criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deve ser precedida de manifestação da OAB ou do CNS. Da mesma maneira, o reconhecimento desses cursos deve igualmente ser submetido, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da OAB ou do CNS.

A participação dessas entidades nos processos em alusão se deve à influência que exercem na sociedade brasileira nos respectivos âmbitos de atuação. O papel central do advogado na ordem jurídica brasileira conferiu à OAB o *status* de entidade constitucional. Do mesmo modo, o CNS tem exercido, por via transversa, competência do Sistema Único de Saúde (SUS), prevista no art. 200, inciso II, da Carta Magna, consistente em ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde.

Importa pontuar, no entanto, que as manifestações dessas entidades nos processos de autorização de cursos e credenciamento de instituições têm sido tomadas em caráter consultivo. Portanto, como um instrumento a mais a orientar a decisão do Estado.

Com efeito, parece temerário conferir a todo o conjunto dos conselhos de exercício profissional poder de decisão em matéria de política de avaliação e de expansão da educação superior. Ademais, teriam eles, sem exceções, estrutura e perfil para desempenhar tão relevante papel?

Assim, por todo o exposto, nosso entendimento é de que a medida proposta não contribuiria para aprimorar a legislação vigente.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator