



DIRETO DA  
REITORIA  
POR PAULO CARDIM

## O SINAES, a CONAES e a avaliação da educação superior

18/03/2019 - Em [Artigos](#)

**Blog da Reitoria nº 383, 18 de março de 2019**

Por Prof. Paulo Cardim

**“Ensinar exige rigorosidade metódica” (Paulo Freire)  
“Avaliar também” (Paulo Cardim)**

O art. 22 da [Constituição](#) dispõe que “compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV – diretrizes e bases da educação nacional”. Daí surge a [Lei nº 9.394](#), de 20 de dezembro de 1996, a LDB.

Na mesma Constituição, o art. 24 diz que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”.

Quanto à livre iniciativa a Constituição determina, no art. 209, que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – **autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público**”. (gn)

A [Lei nº 9.131](#), de 24 de novembro de 1995, que altera dispositivos da [Lei nº 4.024](#), de 20 de dezembro de 1961 – a primeira LDB –, deu, no § 2º, alínea “a”, do art. 9º, atribuições à Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) para “analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior”.

O art. 3º da mesma Lei nº 9.131 introduziu, pela vez primeira, a avaliação da educação superior no sistema federal de ensino, tendo como fundamento o dispositivo constitucional acima citado e para atender ao referido § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961. Ao Ministério da Educação (MEC) competia “realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. Por essa redação, verifica-se a abrangência da avaliação pretendida. Contudo, o § 1º do mencionado art. 3º dava maior relevo aos “exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação”. Assim surgia o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como *Provão*. As avaliações *in loco*, procedidas por comissões designadas pelas comissões de especialistas da Secretaria de Educação Superior (Sesu) do MEC, tinham apenas o objetivo de avaliar para os atos de regulação.

Esse art. 3º, porém foi revogado pela [Lei nº 10.861](#), de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Sinaes, e cria a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), órgão supremo desse Sistema, destinado a

planejar, organizar e estabelecer normas complementares sobre a avaliação de qualidade da educação superior. Suas deliberações, como as do CNE, estão sujeitas à homologação do Ministro da Educação.

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criou a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), com a competência de, segundo o art. 6º:

- 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 a 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 – ENADE;
- 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 convocadas pelo Ministro de Estado da Educação. (gn)

Os pareceres da CONAES, assim como os do CNE, dependem de homologação do Ministro de Estado da Educação para que tenham validade.

A referida Lei, segundo o art. 8º, deu ao INEP a atribuição de operacionalizar “a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes”, sob as normas expedidas pela CONAES, nos termos do inciso I do citado art. 6º.

A composição da CONAES justifica a sua competência de colegiado supremo da avaliação da qualidade da educação superior em nível de graduação. Entre os treze integrantes, cinco são representantes de diversos órgãos do MEC: um representante do INEP, um da CAPES, e três representantes do Ministério da Educação, sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior. Os demais membros representam a sociedade civil: um representante do corpo discente, um representante do corpo docente e um representante do corpo técnico-administrativo das IES e cinco membros, “indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior”.

O Regimento da CONAES, aprovado pela Portaria Ministerial nº 930, de 18 de março de 2005, dispõe sobre a organização, funcionamento e disposições gerais e transitórias deste órgão colegiado, submisso à Lei nº 10.861, de 2004.

Dentre as competências instituídas pela Lei do SINAES e referendadas pelo citado Regimento, destacam-se: **assegurar a continuidade do processo de avaliação institucional e dos cursos de graduação e analisar e aprovar os relatórios de avaliação consolidados pelo INEP.**

Há quase 15 anos a CONAES vem tentando conduzir um processo de meta-avaliação do SINAES, mas a falta de estrutura, garantida pela Lei do SINAES (10.861 de 2004) mas não efetivada, impediu que esse processo fosse sequer iniciado.

Sucessivos decretos regulamentaram os atos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, conduzidos pelo MEC. Está em vigor o [Decreto nº 9.235](#), de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior (IES) e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. O § 3º do art. 1º dispõe que a avaliação será realizada por meio do Sinaes, “com caráter formativo, e constituirá o referencial básico para os processos de regulação e de supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade”.

O art. 3º estabelece as competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino, a serem “exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes”.

Na avaliação da qualidade da educação superior, em todos os níveis, pesa o art. 207 da Constituição, que tem a universidade como *locus* quase que exclusivo para a oferta desse nível educacional, exigindo o cumprimento do “princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a atual LDB, nos artigos 52, 53 e 54. O modelo de universidade adotado pela Constituição não acontece na maioria das universidades públicas ou da livre iniciativa. Alguns especialistas tentam levar esse mesmo modelo às demais IES, contribuindo para a insegurança acadêmica às que exercem de forma competente o ensino superior, com projetos pedagógicos inovadores, criativos sem necessidade de se copiar modelos estrangeiros que não se coadunam com a realidade brasileira, um país em desenvolvimento com profundas diversidades e desigualdades. O fato de que a universidade não é para todos – é para a elite intelectual que tem origens diversas, não importando o nível social e econômico, a raça ou a cor da pele, o gênero ou a nacionalidade –, ignorado até agora, é motivo de desvio da real missão das IES, universitárias ou não.

As críticas ao Sinaes demonstram o desconhecimento da realidade do complexo processo avaliativo desenvolvido pelo MEC.

Verifica-se que a atual legislação brasileira sobre a avaliação da educação superior, ora transcrita em partes, de competência exclusiva do MEC para as IES mantidas pela União e pela livre iniciativa, que integram o sistema federal de ensino, é adequada à nossa realidade e, se cumprida integralmente, tem condições efetivas de avaliar a qualidade desse nível educacional.

O INEP tomou a iniciativa e firmou contrato, em 2017, com a conhecida Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Um relatório preliminar e incompleto foi apresentado em agosto de 2018. Em um seminário promovido pelo INEP, em seguida, a CONAES e outros órgãos do MEC e da sociedade civil levantaram vários problemas, falhas e equívocos constantes do relatório preliminar. No final de dezembro de 2018, a OCDE entregou ao INEP o seu relatório final, sob o título *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil* (Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil). Esse estudo ainda não foi avaliado pela CONAES.

Observa-se, porém, que esse relatório final da OCDE, contratado pelo INEP, repete, em maior profundidade, os equívocos do relatório preliminar, de agosto de 2018.

O pensamento da atual Presidência da CONAES é de que, no Brasil, temos capital humano com a capacidade de realizar, com mais conhecimento e competência, a meta-avaliação que o SINAES reclama há anos, tendo em vista os desvios normativos, à margem da Lei, que acabaram por desfigurar os seus princípios, ao abrir caminho para um consórcio não

recomendado entre avaliação de qualidade da educação superior e os processos de regulação e supervisão.

Na era da informação, os dados são estratégicos. Todos temos consciência de que informação é poder. Fato que não pode ser desprezado no jogo geopolítico mundial. Não vejo por que entregarmos a uma organização internacional os dados relevantes de nosso processo educacional. Isso envolve, obrigatoriamente, uma questão de soberania.

Somos um país capaz de produzir nossas próprias métricas, capaz de se autoavaliar, tanto na perspectiva intra quanto na perspectiva entre países. Temos órgãos e institutos de pesquisa como o INEP, o IBGE e tantos outros com pessoal técnico altamente qualificado para produzir tais métricas. Isso sem falar nas pessoas de alta capacitação no setor privado, nos departamentos econômicos dos bancos etc.

A avaliação de qualidade da educação superior não deve premiar nem punir IES e cursos de graduação. Ao contrário, deve oferecer subsídios claros para a melhoria contínua da qualidade desse nível educacional, com ênfase para a autoavaliação institucional.

A avaliação de desempenho de IES e de seus cursos, para fins de credenciamento e reconhecimento e para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação tem outro objetivo: avaliar o cumprimento do projeto apresentado ao MEC para esses eventos meramente administrativos.

É urgente que essa meta-avaliação seja realizada, a fim de corrigir rumos e equívocos na aplicação da Lei nº 10.861, de 2004. Essa Lei, também, necessita ser reavaliada em todos os seus dispositivos, em particular os referentes ao ENADE, a fim de dar ao Ministro de Estado da Educação condições gerenciais para promover uma real avaliação de qualidade da educação superior, com vistas à melhoria contínua de sua oferta, pública ou pela livre iniciativa.

No início de dezembro de 2018, mais precisamente no dia 07, remetemos uma solicitação de audiência ao então futuro Ministro de Estado da Educação do Presidente eleito, Prof. Ricardo Vélez Rodriguez. No dia 11 do mesmo mês, reiteramos o pedido. Nossa intenção, desde lá, era apresentar a CONAES e assegurar o reconhecimento do seu importante papel no Sistema de Avaliação da Educação Superior Brasileiro.

Nesse espaço de tempo, estivemos em Brasília, no dia 19 de fevereiro, para agendas com os Secretários da SESU, Prof. Mauro Rabelo, da SERES, Prof. Marco Antônio, e do Presidente do INEP, Prof. Marcus Vinícius. Na pauta, além da apresentação da CONAES, levar ao conhecimento dos dirigentes a necessidade e a importância da reconsideração das exonerações das únicas duas servidoras da CONAES. Procurei esclarecer que com as exonerações das mesmas, a CONAES estava sendo indiretamente EXTINTA.

Para minha satisfação, fui muito bem recebido em todas as agendas e com uma excelente receptividade quanto à existência da CONAES.

Ademais, o que me deixou otimista com relação à CONAES foi o atendimento ao nosso antigo pleito de inclusão da CONAES no organograma do MEC. Na data de 20 de janeiro de 2019, após quase dois anos de intensa e reiterada luta, fomos vencedores. Todos são testemunhas que desde que assumi a Presidência da CONAES, há dois anos, venho defendendo esse reconhecimento político e jurídico, para que de fato e de direito possamos desempenhar nossas atribuições. Assim sendo, com muita satisfação e regozijo comunico a notícia do reconhecimento da CONAES como órgão colegiado vinculado

diretamente ao Gabinete do Ministro da Educação, conforme preconiza a Lei do SINAES, ver organograma no link <http://www.belasartes.br/downloads/administracao-mec.png>.

### **Manutenção da CONAES**

No dia 04 de fevereiro de 2019, inexplicavelmente sem qualquer comunicação ou consulta à Presidência da CONAES, como já dissemos anteriormente, foram exoneradas suas duas únicas colaboradoras o que consequentemente suspendeu o funcionamento da mesma até esta data.

### **Manutenção do MEC**

Aqui merece um ponto de atenção! O MEC tem a prerrogativa constitucional que lhe é conferida pelos artigos 206 e seguintes. Então, para uma mudança ocorrer, será necessário também que aconteça por uma indicação legal do mesmo quilate. Se o MEC não é a melhor agência, que esteja então vinculado ao ambiente compartilhado com a Ciência e Tecnologia. Mas a educação superior não está somente vinculada a questões de pesquisa científica e melhoramento de procedimentos produtivos, mas também está atrelada ao ensino e à extensão, por exemplo. Com o implemento de ações de gestão na regulação, comprovei que é possível aprimorar os processos e procedimentos para que ninguém fique prejudicado pela incapacidade do Estado (MEC) na entrega de resultados ou no atingir das expectativas. Levar este assunto a uma outra agência é ignorar o legado de experiências, de tentativas e da vivência que o MEC possui na gestão do caminho da educação superior no Brasil.

Recentemente foram efetuadas na mídia críticas ao MEC no sentido de que talvez não seja o MEC a melhor agência para regular o nosso sistema de avaliação.

Discordo frontalmente pelas razões já expostas com a exclusão do MEC e concordo integralmente que o ensino superior brasileiro precisa de uma visão de futuro até porque o ensino nunca anda para trás.

Há uma carência de “currículos inovadores”, mas nos últimos tempos, alguns cursos têm sido apresentados baseados nas demandas do setor produtivo ou criativo.

Contudo, ainda há uma carência de professores e pessoas habilitadas para tocarem tais cursos. Aqui também esbarramos no corporativismo de profissões regulamentadas. Mais uma vez, volto a destacar que não adianta soltar ideias sem que as mesmas sejam sustentáveis. Visão de futuro quer dizer, a meu ver, capacidade de ter um itinerário formativo superior que desenvolva o ser humano para habilidades e competências que garantam o seu sustento profissional.

No que diz respeito as regras de funcionamento, nos últimos anos, o MEC empenhou valorosos esforços para atualizar o ambiente normativo que recai sobre a regulação, avaliação e supervisão da educação superior. Basta ver os dois decretos atualizando a educação a distância e outro que trouxe os inúmeros atos infra legais produzidos pelo Ministério ao longo dos anos, para a luz e ainda, os atualizou, sempre primando pela desburocratização, bonificações regulatórias baseadas em conceitos retirados das avaliações e liberalizando o setor, restaurando a confiança. Podemos indicar as novas portarias e os novos instrumentos de avaliação que hoje já estão sendo aplicados.

Na mesma linha de conduta, nos últimos tempos o MEC tem se esforçado, na mesma toada, para trazer mais eficiência.

Pela eficiência ninguém mais fatura em cima da incapacidade de resposta ministerial ou pela burocracia. Foram mais de 20 mil processos finalizados no ambiente da regulação da educação superior. Ademais, sobre flexibilidade, as bonificações regulatórias para quem apresenta qualidade acima do solicitado, permitiu a abertura de polos EAD, o credenciamento prévio, o aumento do exercício da autonomia das Universidades e Centros Universitários, o registro de diplomas por faculdades com avaliação máxima, o diploma e o acervo acadêmico digitais. Sobre transparência, nunca houve um diálogo intenso com o setor, como promovido nos últimos anos, onde comissões de apoio foram criadas e respeitadas as deliberações e orientações recebidas tanto pelo setor público como pela parte privada. Sem contar ainda com mais de uma centena de IES descredenciadas por não seguirem o pactuado com o MEC e dos milhares de processos de supervisão encerrados, todos com êxito.

Todo debate sobre regulação educacional é oportuno, pois esse sistema é resultado de quase 15 anos de política regulatória na educação superior (Lei 10.861, de 2004) e temos diversos aspectos positivos, como também há espaço para aperfeiçoamento do mesmo sem que haja necessidade de excluir o MEC desse sistema.

No dia 21 de fevereiro de 2019, na qualidade de presidente da CONAES fomos recebidos em audiência pelo Senhor Ministro de Estado da Educação, Prof. Ricardo Vélez Rodriguez. Na ocasião, conseguimos apresentar pessoalmente a CONAES, descrevendo suas competências, atribuições e atividades desenvolvidas nos últimos anos, destacando que este ano a comissão completa 15 anos de existência.

Reforçamos, ainda na audiência, que a CONAES só poderia ter suas atividades normalizadas após a reconsideração das exonerações de nossas 2 (duas) únicas colaboradoras diretas, a fim de que a CONAES possa desenvolver sua competência nos estritos termos do Art. 6º da Lei nº 10.861, de 2004.

Como presidente da CONAES, espero que o atual governo, tendo à frente do MEC o Prof. Ricardo Vélez Rodriguez, apoiado em uma equipe de especialistas e estudiosos da educação brasileira, para fazer cumprir integralmente a Lei nº 10.861, de 2004, dê à CONAES os recursos técnicos e administrativos indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições legais.

**“É mais fácil governar um povo culto, cioso de suas prerrogativas e direitos, que tem nítida a compreensão de seus deveres, que um povo ignaro, indócil, sem iniciativa e inimigo do progresso”.]**

**“O papel da instrução é preparar e formar homens capazes e úteis à sociedade; o papel do governo é fornecer meios fáceis de se adquirir a instrução, disseminando escolas e patrocinando iniciativas boas confiadas à competência e ao amor de quem promove tão nobilitante tarefa”.**

**Prof. Carlos Alberto Gomes Cardim**

**Diretor da Escola Normal Caetano de Campos**

**Educador e Inspetor de Alunos, 1909**

**Irmão do fundador do**

**Centro Universitário Belas Artes de São Paulo**

**Pedro Augusto Gomes Cardim**