

Marco Regulatório da Educação Superior - Perspectivas para a revisão em 2024

*Prof. Dr. Jair dos Santos Jr
Mestre e Doutor – UNICAMP
Diretor ABED (2023-2027)*

Sócio Fundador da empresa [SANTOS JR Consultoria](http://www.santosjr.com.br)

Ao longo das últimas décadas muito se evoluiu no regramento da educação superior. O ponto inicial é a Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Mas em se tratando da educação superior, definitivamente, a Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004, é o marco de um processo de mudanças que chega ao modelo que conhecemos em meados de 2017, com a publicação de diversos atos normativos, em especial os Decretos Nº 9.057, de 25 de maio de 2017 e Nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Ao longo dos anos seguintes assistimos poucas mudanças de conteúdo na avaliação, mas algumas que foram igualmente relevantes. A principal delas, sem dúvida, foi a Portaria INEP Nº 165, de 20 de abril de 2021, que instituiu a Avaliação Externa Virtual *in loco*, depois consolidada com a alteração da Lei 10.861/2004 através da Medida Provisória 1.090, de 30 de dezembro de 2021. Por ela, os indicadores específicos dos Instrumentos de Avaliação Externa foram mantidos, mas a forma de apreensão da realidade das Instituições de Educação Superior (IES) foi profundamente alterada. Os avaliadores não visitam mais as IES, não conhecem seu contexto regional, única e tão somente fazem uma checagem fria e distante, por foto, vídeo e “PDFs”.

Este artigo pretende, ousadamente, revisitar o regramento da oferta da educação superior. Entretanto, ao invés de uma perspectiva de revisão de artigos e do ordenamento jurídico, nossa abordagem se fará pelos processos e procedimentos que envolvem a oferta. Discutiremos, por exemplo, a revisão dos Indicadores da Avaliação da Educação Superior no seu conjunto, seus limites e usos, e, com ainda maior ousadia, proporemos atualizações destes e a criação de novos. Nossa preocupação é com a discussão sobre o conteúdo do ordenamento jurídico, deixando a forma para os operadores do Direito. Com essa inversão da ordem de perspectiva pretendemos partir daquilo que precisa ser melhorado, para que novas regras, atos e regulamentações sejam elaborados para atender a estes objetos propostos.

O artigo é ousado, não porque fomos tomados pelo espírito da verdade, mas porque estamos desapegados do medo das críticas, das discordâncias. Como aprendemos com o querido Prof. Octávio Ianni, um bom artigo não é aquele que vence o debate pelo acerto das teses, mas o que o antecedeu, aquele que apontou as questões, analisou, fez propostas e errou, pois, foi dos seus erros que os mais conhecedores se motivaram para buscar os acertos. Que estejamos errados, mas que nossas hipóteses e argumentos fomentem um bom debate.

Sistema eMEC e Plataforma Sucupira

A educação superior, no seu conjunto, possui dois grandes sistemas de cadastro, acesso a informação e tramitação de solicitações de Instituições, o sistema eMEC e a Plataforma Sucupira. O primeiro existente desde 2007, instituído pela Portaria Normativa MEC Nº 40 de 12 de dezembro de 2007 e redefinido pela Portaria Normativa MEC Nº 21, de 21 de dezembro de 2017. Já o segundo constituído fruto da parceria da

Capes com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), entrando em operação em 2014.

Numa análise global e do ponto de vista da consulta pública, é evidente que ambas plataformas devem receber melhorias e, numa hipótese ideal, serem integradas numa única plataforma de cadastro e consulta das informações. Ainda idealmente, esta plataforma deve ser interativa para que alunos, professores e pesquisadores possam ver geograficamente e graficamente, onde estão os cursos de determinada Instituição e seus principais números. Mas estas informações devem ser de graduação e pós-graduação, seja *lato sensu* ou *stricto sensu*. Sugerimos ainda que esta plataforma permita consultas comparativas entre duas ou mais instituições.

Esta proposta de integração entre eMEC e Plataforma Sucupira pretende criar a grande plataforma de consulta pública e comparativa entre instituições, permitindo à sociedade, por si mesma, formar sua percepção das contribuições que cada Instituição traz. Todos os demais itens a seguir serão, em nossa proposta, alimentadores desta nova consulta pública às IES. Dados, índices, indicadores, resultados, realizações e ações, tudo o que disser respeito às IES deve estar numa única plataforma, interativa e de fácil consulta.

Censo da Educação Superior

Assim como os dados cadastrais das Instituições, o Censo da Educação Superior deve fazer parte deste novo conjunto de regramentos que estamos propondo. O primeiro aspecto é que seus dados, pelo menos parte deles, também devem estar públicos na plataforma proposta acima. Aliás, por ele, acessando as informações em uma plataforma pública, dados sobre o perfil dos alunos, separando entre aqueles de graduação e pós (seja *lato* ou *stricto*), o perfil dos professores, titulação, produção científica, turmas em andamento, número de alunos por polo (quando for o caso), etc.

Ou seja, o Censo da Educação Superior deve evoluir para traçar um perfil das Instituições em diversas óticas e ser integrado com a plataforma de divulgação que estamos propondo para que o perfil das Instituições fique claro para aqueles que queiram informações sobre elas.

Do ponto de vista técnico, temas como ingressos também precisam ser revistos. Hoje o Censo mede o ingresso por IES, mas não dá uma consolidação que permita separar aqueles que são por transferência entre Instituições ou migração de curso dentro da mesma. Este é apenas um exemplo de como as informações sobre ingressantes x concluintes estão deturpadas. Outra lacuna, não há dados que particularizem os tutores que atuam na mediação da aprendizagem de cursos que contenham carga horária ofertada na modalidade EAD. Este importante segmento dos profissionais de educação precisa ser contabilizado, seu perfil traçado e, obviamente, tornar-se uma informação de conhecimento público.

E do Censo pode ser elaborada uma nova política para a regulação da oferta de vagas. O histórico de vagas ociosas poderá ensejar a redução automática destas. Contudo, a correlação entre bons Indicadores de Avaliação da Educação Superior e o preenchimento de mais de oitenta por cento (apenas um exemplo...) também poderá ensejar o aumento automático destas, sem a morosidade da tramitação de um processo regulatório no sistema eMEC. No ato da Autorização do Curso de Graduação é natural que sejam apresentadas vagas pretendidas e condições de oferta condizentes, mas a

evolução destas deve ser um processo dinâmico, ajustado periodicamente, sem a necessidade da intervenção da burocracia. Em caso de insatisfação, a Instituição poderá requerer a revisão, motivando uma Avaliação pelo INEP. Contudo, certamente, com um procedimento elaborado de forma inteligente e com regras equilibradas e transparentes, a relação de vagas por curso pode derivar do desempenho da Instituição no Censo, não em um regime burocrático de processos intermináveis.

Observe-se que o Censo da Educação Superior é uma ferramenta a ser explorada, ter sua atuação diversificada e seus dados amplamente divulgados, mediante uma plataforma inteligente e interativa. O que estamos propondo é que com o conhecimento amplo da sociedade sobre os dados das Instituições temos a oportunidade de fazer da transparência o principal instrumento de controle social das Instituições de Educação Superior. E aqui reside outro aspecto inovador, as Instituições Públicas de Educação Superior devem estar expostas sob as mesmas condições das Instituições Privadas. O conhecimento público sobre todas será exemplar como parâmetro de comparação, ainda que se corra o risco de desmistificar a ideia de que IES Pública é necessariamente melhor que IES Privada. Deixemos que a sociedade compare e faça seu juízo sobre todas as IES.

Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE

Dos indicadores existentes o ENADE só não é considerado por nós o carente de maior revisão do que o CPC, a ser analisado na sequência.

Partimos do currículo requerido no ENADE, ele, na prática, define um currículo mínimo, algo superado para a educação superior pela LDB, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. As portarias publicadas periodicamente pelo INEP, todos sabemos, com o conteúdo de formação específica dos cursos de graduação, são, de forma inequívoca, a publicação do currículo mínimo para bom desempenho da Instituição no ENADE. Aqui já reside o primeiro item a ser revisto. Estes currículos do ENADE são apreendidos das Diretrizes Nacionais Curriculares, quando existem para o Curso. Quando não existem, as Comissões Assessoras do INEP trabalham com um pouco mais de liberdade. Ainda assim, não é suficientemente claro quais são os parâmetros, quais as recomendações para elaboração destes currículos. Em diversas oportunidades há divergências entre o entendimento destas Comissões e estudiosos e especialistas nas profissões em avaliação. E aqui está nossa proposta, o ENADE deve deixar de ser uma prova de conteúdo e passar a ser uma prova de habilidade profissional. Raríssimas profissões no Brasil possuem Conselhos Profissionais que consolidaram provas de proficiência que são definitivas para o exercício profissional do egresso. Cabe sim ao ENADE desempenhar este papel. A sociedade é enganada por ele acreditando que o bom desempenho dos alunos significa habilitação profissional. Ao contrário, significa apenas o conhecimento de conteúdos. Se temos tantas restrições aos Conselhos Profissionais para atuar nas diretrizes do Ministério da Educação, aqui, na definição das competências profissionais, estes órgãos têm grandes contribuições a fazer. E para as profissões que não os possuem, que o INEP crie câmaras com profissionais reconhecidos pelo notório saber no exercício da profissão para que orientem sobre quais são os parâmetros para a elaboração das questões do ENADE.

Outro aspecto que não é claro para todos que tomam conhecimento dos Conceitos ENADE das Instituições, o desvio padronizado a partir do qual é calculado. Por este,

como se sabe, necessariamente alguma Instituição terá desempenho com índice insatisfatório (1 ou 2) e outras terão resultado aparentemente de excelência (conceito 5). O que este cálculo oculta é que, a depender do desempenho médio de todos os alunos, o curso de graduação com conceito 5 pode significar ainda um curso medíocre. O resultado geral dos cursos de graduação no ENADE precisa ser de conhecimento, precisa ser destacado e pode sim gerar a publicação de algo como “ENADE Absoluto”, deixando o atual conceito como “ENADE Comparado”. A sociedade precisa entender que há profissões que passam por “crise de formação” e que seus profissionais estão todos em momento de baixa qualificação. Deste modo, a própria sociedade criará seus mecanismos de seleção e até de correção quando da contratação daqueles profissionais.

Outro elemento a ser corrigido, o ENADE deve sim ser objeto de informação no histórico do aluno. E, ainda mais importante, mesmo aqueles alunos que não fazem parte daquele Ciclo de Avaliação, de forma voluntária, podem realizar a prova, interessados em ter o seu desempenho evidenciado no histórico. E, obviamente, a participação destes poderá ser objeto de cálculo no desempenho dos cursos de graduação, apreendendo aquelas que incentivam os alunos a participar, a demonstrar seu desempenho.

Destes novos cálculos e outros que um bom debate pode permitir, o ENADE poderá então se tornar uma nova ferramenta de medição da qualidade dos cursos de graduação. Mas nunca, sob qualquer hipótese, ensejar unicamente ações de supervisão ou de monitoramento. Vamos discutir melhor o assunto logo a seguir com nossas críticas ao CPC.

Conceito Preliminar de Curso - CPC

O Conceito Preliminar de Curso (CPC) foi instituído em 2008 e tinha como objetivo inicial a dispensa dos cursos de graduação da necessidade de Avaliação *in loco* para Processos de Renovação de Reconhecimento. Este objetivo perdura até os dias atuais, entretanto, o CPC ganhou usos e vícios que o descaracterizaram. Já em 2012 o CPC foi utilizado largamente pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) para instaurar medidas cautelares e diversos processos de supervisão. Era um indicador para favorecer cursos de graduação com bom desempenho no ENADE, bons indicadores do Corpo Docente mensurados via Censo da Educação Superior e a percepção dos alunos no Questionário Socioeconômico (???) do próprio ENADE. Mas a SERES passou a adotá-lo como instrumento de punição das IES. A partir de 2017, com a publicação do Decreto Nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e a regulamentação deste através da Portaria MEC Nº 315, de 04 de abril de 2018, ao menos se ganhou transparência de procedimentos em como eventuais processos de supervisão poderiam ser instaurados. Mas até hoje o CPC perdeu sua natureza de ser uma oportunidade de dispensa de Avaliação *in loco* e ganhou o peso do medo de se tornar um processo de supervisão. O maior erro neste uso do CPC é que ele tem grande peso do ENADE (55%, entre nota dos concluintes e o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado - IDD). Acontece que pela metodologia de cálculo do Conceito ENADE e do IDD, há uma distribuição padronizada na escala de 1 a 5. Ou seja, necessariamente teremos IES com conceito 1 e necessariamente com conceito 5. Portanto, de um Ciclo Avaliativo para outro (períodos

de repetição das Provas ENADE para cada curso de graduação em ciclos de três anos), mesmo que uma determinada Instituição tenha melhorado significativamente seu desempenho, caso o conjunto das Instituições tenham também melhorado, ela pode permanecer com CPC conceito 01. Portanto, a IES pode não conseguir evoluir seu CPC, mesmo evoluindo em muito seu desempenho. Este elemento, em nossa percepção, já é suficiente para que este indicador jamais seja motivador de uma supervisão. Mas acrescentamos outra limitação, o peso da percepção dos alunos para cálculo do indicador. Ao todo, esta percepção tem um peso de 15% no resultado do conceito para cada curso de graduação. Ora, não há como justificar que a opinião dos alunos seja um elemento que pese significativamente para uma eventual supervisão de um Curso. A percepção dos alunos é sim um elemento importante a ser mensurado, é um indicativo, mas nunca um indicador. Ela pode ser o indicativo de insatisfação com outros fatores como o financeiro, o relacionamento, a Coordenação do Curso de Graduação, ou tantas outras possibilidades. Repetimos, a percepção dos alunos é um importante indicativo, mas nunca um indicador para a seriedade de um processo de supervisão.

Desta forma, considerando o percurso histórico do uso e vícios que se instauraram com o Conceito Preliminar de Cursos, entendemos que este possa ser descontinuado. O que propomos em seu lugar? Não sei ainda, mas acredito que a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), instituída pela Lei 10.861/2004, tem plenas condições de sugerir para os órgãos reguladores do Ministério da Educação um novo conjunto de indicadores [ATUALIZADOS e MODERNIZADOS] para que ocupem esse espaço. Como mera sugestão, feitas as adequações que sugerimos para o ENADE, incorporadas mudanças como alguns dos novos indicadores que exporemos abaixo, acreditamos que um novo conjunto de indicadores seja mais do que suficiente para que iniciemos outra página dos procedimentos do acompanhamento da qualidade da oferta dos cursos de graduação. Na percepção desta nossa proposta, destacamos para a CONAES considerar com bastante atenção nossa sugestão do Desempenho Comparado do Estudante de Graduação, detalhado abaixo.

Índice Geral de Cursos

O Índice Geral de Cursos (IGC) é um indicador que, em tese, poderia ser largamente utilizado para compreender o padrão de qualidade das Instituições de Ensino Superior. Ele reúne conceitos de cursos de graduação (através do Conceito Preliminar de Cursos – CPC) e os Conceitos CAPES, fazendo uma proporção em relação às matrículas e, deste modo, gerando um conceito para a IES no seu conjunto. Contudo, entendemos dois elementos do IGC que precisam ser superados, o uso do CPC e a proporção ao número de matrículas. O CPC já defendemos acima nossa tese para a sua extinção. Já a proporção de matrículas entre graduação e *stricto sensu* não nos faz o menor sentido. Quando se mede a oferta de qualidade de uma Instituição de Ensino Superior não estamos avaliando a proporção do seu impacto social de acordo com o número de egressos, estamos avaliando a sua possibilidade de contribuição social pelos alunos que teve, tem e terá.

Ainda que o IGC não tenha ensejado processos de supervisão, a origem deste conceito no CPC, com os vícios e enganos que traz consigo, acreditamos que já tenha dado suas contribuições e é hora de avançarmos. Mais à frente detalharemos ao leitor nossa tese da elaboração de um indicador agregado que reunirá um conjunto de outros e como

este poderá trazer novas contribuições para a percepção da sociedade sobre a qualidade da oferta da educação superior no Brasil.

Conceito de Curso

O Conceito de Curso (CC), resultante da Avaliação *in loco*, prevista na Lei Nº 10.861/2004, para os Processos de Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação. Vale dizer que nesta Avaliação *in loco* a utilização das dimensões corpo docente, infraestrutura e organização didático pedagógica também é uma previsão da mesma lei.

Como Indicador de Avaliação da Educação Superior, acreditamos que o Conceito de Curso seja um dos mecanismos mais eficazes. O procedimento de instituir pelo INEP um Instrumento de Avaliação com diversos objetos de avaliação distribuídos por dimensões e percebidos por uma avaliação *in loco* composta por especialistas capacitados é muito interessante. Ela permite a profundidade e abrangência necessários para assegurar a Qualidade da Oferta da Educação Superior.

Por outro lado, ela traz particularidades na sua realização que merecem aqui nossos comentários.

O primeiro item que analisaremos é o próprio Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação. Instituído em sua última edição pela Portaria MEC Nº 1.383, de 31 de outubro de 2017, foram agrupados para todos os cursos e todas as áreas num único documento, mas segmentados em dois por atos regulatório, entrada (Autorização) e permanência (Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento). Com este agrupamento de todos os cursos de todas as áreas foi necessário criar o mecanismo dos objetos de avaliação NSA (Não Se Aplica – quando aquele item não se refere ao curso em avaliação). Esta unificação permitiu uma padronização de linguagem, técnicas e objetivos para toda a graduação, mas perdeu, e perdeu muito, no tratamento particular de cada curso de graduação. Outra perda foi na particularidade de modalidade de oferta. Entendemos que a dualidade legal entre educação presencial e educação a distância não faz sentido, mas do ponto de vista acadêmico-pedagógico, é óbvio que as duas formas de ensinar possuem particularidades que precisam de objetos de avaliação específicos. Com base nestas considerações, acreditamos que o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação esteja no momento de evoluir. A Lei Nº 10.861/2004 indica as dimensões didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura como necessárias, mas não como únicas de avaliação. Acreditamos que exista um eixo norteador a ser utilizado em todos os cursos de graduação. A aplicação das políticas institucionais, a construção do perfil do egresso, a justificativa de oferta, o atendimento dos requisitos legais de temas como educação ambiental, relações étnico-raciais, direitos humanos, e vários outros objetos pedagógicos não variam de curso a curso e nem por ato regulatório (entrada e permanência). Para as dimensões corpo docente e infraestrutura selecionaríamos tantos outros objetos de avaliação que também são inerentes a toda e qualquer graduação.

Portanto, deve-se construir objetos de avaliação que são particulares por área de conhecimento. É natural que um curso de graduação da área de Artes e Humanidades tenha diferenças de objetos de avaliação em relação a outro da área de Educação. Desta forma, que se escolha um critério para agrupamento dos cursos de graduação

por área de conhecimento e se construa uma dimensão de “Formação Específica” e por ela se inclua objetos de avaliação complementares a aqueles elaborados para as três dimensões já consolidadas. Esta construção de dimensão específica, quando da elaboração deste documento já estava em gestação no INEP. Esperamos que ela se conclua e que na próxima atualização do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação seja uma realidade.

Complementar a esta ação, também a modalidade de oferta deve ser considerada. Mas aqui não estamos segmentando da forma tacanha entre Graduação Presencial e Graduação EAD, mas entre disciplinas de interação imediata entre profissional de educação e aluno e aquelas de interação mediada por uso de tecnologia entre os mesmos agentes. Em tempos de uso cada dia mais intenso de inteligência artificial, com dispositivos mobile já fabricados com *AI* embarcada, um curso de graduação presencial nem de longe será mais um curso de graduação sem a utilização de altas tecnologias. Portanto, defendemos que o uso de tecnologia deve ser medido em todo e qualquer curso de graduação, independentemente da modalidade do ato autorizativo (presencial x EAD) ou sua natureza (entrada x permanência). Aliás, acreditamos que “cobrar” o uso de tecnologias seja o novo “indutor de qualidade” a ser privilegiado para meados do século XXI. Um curso de graduação *presencial e sem uso de tecnologia* é um curso ultrapassado. Num exemplo radical, um Curso de Medicina que não inclua ferramentas de interatividade digital, não utilize de tecnologia de imagem, não aborde as vantagens da *AI* no diagnóstico e prognóstico de doenças é um curso de século XX, quando a expectativa de vida era de quase vinte anos a menos que nos dias de hoje. E já que estamos num momento radical de nosso texto, que sejam recortados objetos de avaliação inerentes ao uso de tecnologias interativas, digitais e dotadas de inteligência para definição de uma quarta dimensão: Educação Digital. E, um passo à frente na inovação, que os cursos de ato autorizativo presencial sejam instados a ter, no mínimo, conceito satisfatório três nesta dimensão e que os cursos de ato autorizativo a distância necessitem de conceito satisfatório quatro.

Comentado o conteúdo da avaliação, devemos propor o debate sobre a forma de avaliação. A Avaliação Externa Virtual *in loco* também precisa de revisão. Atualmente regulamentada pela Portaria Normativa Nº 840, de 24 de agosto de 2018, a Avaliação Externa para Cursos de Graduação é um momento ímpar para os atos autorizativos de entrada (Autorização) e permanência (Reconhecimento e sua Renovação). É quando especialistas da área do Curso proposto fazem uma imersão para conhecer profundamente a qualidade da oferta da IES. Com a novidade recente da Portaria INEP Nº 165, de 20 de abril de 2021, esta imersão passou a ser parcial, pois os avaliadores não visitam mais a localidade, mas fazem a sua percepção das condições de oferta por uso de tecnologias. Como dissemos em nosso artigo [Notas sobre Mudanças Regulatórias Ineficazes – SANTOS JR Consultoria Educacional \(santosjunior.com.br\)](https://www.santosjunior.com.br/Notas_sobre_Mudancas_Regulatorias_Ineficazes_SANTOS_JR_Consultoria_Educacional)¹, as instituições passavam alguns dias com seus avaliadores, numa imersão destes em sua realidade regional, conhecendo as pessoas, os lugares e a cultura institucional. Esta imersão envolvia a recepção no aeroporto, traslado, jantares e almoços. Especificamente na IES tínhamos dias de trabalhos intensos, visitas, reuniões,

¹ Este mesmo texto baseou, em reflexões preliminares, várias das teses que estão melhor desenvolvidas neste artigo.

entrevistas, sempre intercalados com refeições e novas oportunidades de aprofundar a imersão. *Percebe-se claramente que eram oportunidades únicas para IES e avaliadores num processo de profundo conhecimento das reais condições de oferta. Com a Avaliação Virtual, tudo isto foi substituído por algumas horas de videoconferências, cansativas, desgastantes e de conversas protocolares, pouco espontâneas e ensaiadas pelas duas partes envolvidas. A visita às instalações é o pior de tudo, três horas em que os avaliadores ficam na frente de seus computadores assistindo um representante da IES caminhando com seu celular pelas dependências, mostrando salas, mobiliários, laboratórios, quase sempre sem sequer abrir um único armário ou ver a realização de um experimento. Exagerando um pouco, a Avaliação Virtual gera a necessidade de que a IES tenha a competência de mostrar o seu cenário, não as condições didáticas de oferta.*

Numa alegoria, podemos dizer que nenhum médico consegue realmente fazer uma avaliação clínica sem estar frente a frente com o paciente. Pois bem, mesmo o maior entusiasta da educação a distância sabe que para determinadas condições a presencialidade é insubstituível. Nossa tese é que, para uma Avaliação Externa eficaz a presencialidade é condição necessária. Já encontramos em debates com signatários dos órgãos de avaliação e regulação do Ministério da Educação o argumento de que este processo é custoso, de difícil gestão, trabalhoso, moroso. Numa defesa simples e direta dos interesses da sociedade, “isso não é problema nosso”. Que os signatários dos órgãos públicos encontrem formas inteligentes e com razoabilidade econômica para realizar a avaliação, mas que seja de forma presencial e determinada por essa imersão que contextualizamos acima.

Para não ficarmos apenas nas críticas, podemos propor critérios para que, em certas condições, a visita *in loco* seja dispensada. De pronto, defendemos que para ato de Autorização de Curso de Graduação não haja dispensa de visita, principalmente quando se tratar de Credenciamento de novas IES. Esta visita pode até acontecer de forma unificada à visita de Credenciamento, mas deve permanecer. Este é o momento mais sério a ser considerado se pensarmos na confiança que é atribuída quando se autoriza uma nova IES ofertante. Há no Brasil empresários de educação sérios, comprometidos, mas como em qualquer sociedade também há os não sérios. O bem social Educação não pode estar sujeito a riscos e, por isso, ainda que crentes nos empresários sérios, entendemos que como defesa da sociedade, atos de entrada de novas IES não devem ter dispensa de visita. Por outro lado, para os atos de permanência (Reconhecimento e Renovação) acreditamos que se possa adotar, com base no conceito de bônus regulatório, a dispensa de visita *in loco*. Neste caso, acreditamos que para instituições sem autonomia universitária (faculdades), a depender de critérios como Conceito Institucional quando do Credenciamento, Relatório de Autoavaliação, perfil do corpo pedagógico (conforme dados a serem coletados pelo Censo) e outros a serem debatidos, podem ter seus cursos de graduação dispensados da visita de Reconhecimento. Por outro lado, para instituições com autonomia (universidade e centros universitários), o primeiro ato de permanência deva sempre ser com visita *in loco*. Estas IES fazem seus atos de entrada por “ato próprio” e, portanto, novamente considerando a responsabilidade perante a sociedade, esta primeira visita é fundamental. Percebe-se que estamos propondo um certo equilíbrio, quem tem visita de Autorização não tem de Reconhecimento (sob certas condições), mas quem não tem

visita de Autorização, tem visita de Reconhecimento (obrigatoriamente). Um passo à frente, para os atos de permanência de continuidade (Renovação de Reconhecimento), acreditamos que para todas as instituições, com base num indicador agregado que reúne outros a ser debatido pelos órgãos de regulação e avaliação com a sociedade, podem sim ser dispensados de visita *in loco*. Para este conjunto de indicadores, mais à frente neste mesmo artigo, apresentaremos propostas como a do Desempenho Comparado do Estudante de Graduação e do Cadastro do Concluinte. E mesmo para quando da necessidade de visita *in loco*, acreditamos que é possível a unificação desses processos avaliativos, com base numa agenda inteligente e coordenada. O momento do Recredenciamento Institucional pode se tornar a oportunidade de uma imersão nas condições de oferta das instituições numa análise contextualizada, abrangente e profunda.

Conceito Institucional

O Conceito Institucional, de modo muito similar ao Conceito de Curso, é resultante da Avaliação *in loco*, neste caso, para Processos de Credenciamento (entrada) e Recredenciamento (permanência), sendo ainda utilizado para a transformação de uma Faculdade em Centro Universitário ou em Universidade (ambas dotadas da autonomia universitária), atendidos critérios de quantitativo de Cursos, titulação do corpo docente, pesquisa e iniciação científica e oferta de *stricto sensu*, conforme o caso.

Os mecanismos de obtenção do conceito seguem o mesmo procedimento, apenas com adequação para o tipo de ato (institucional de entrada ou permanência), e já disto se originam as questões a serem postas.

O Instrumento de Avaliação Institucional carece de adequação melhor, tanto no quesito das particularidades para inclusão de objetos para mensurar a Educação Digital, seguindo o mesmo critério de conceito mínimo três para a modalidade presencial e conceito quatro quando se tratar da modalidade a distância, mas, principalmente, para os atos de transformação de Centros Universitários e Universidades. Entendemos que estes atos não devam sequer ser tratados como uma transformação, mas como uma nova entrada. Aliás, dadas as particularidades, não faz sentido a exigência de ser faculdade para que seja transformado em IES com autonomia. A natureza da proposta é diferente, o conjunto de profissionais e complexidade de projeto e, principalmente, a abrangência no atendimento ao eixo ensino, pesquisa e extensão diferem em grandes proporções, até mesmo entre os dois tipos de instituições (Centros e Universidades).

Ou seja, estamos, novamente com muita, muita ousadia, propondo que não somente os Instrumentos de Avaliação sejam particularizados, mas que o ato de instituir um Centro Universitário e uma Universidade seja um ato novo, independente e com critérios totalmente diferenciados. Exigir que uma Instituição seja Faculdade antes de ser Centro Universitário é como exigir habilitação em bicicleta antes de conceder a habilitação para condução de motocicleta. Talvez regras que valorizem a experiência do corpo dirigente da IES seja um fator muito mais relevante do que a mera permanência como Faculdade.

E voltamos a questão da Avaliação Virtual *in loco*. Não é suficiente para qualquer ato institucional, seja de Faculdade, Centro, Universidade, entrada ou permanência. É sim necessária uma visita de equipe plural, multidisciplinar, com competências específicas para cada caso e com uma estadia de quatro a cinco dias na localidade para

compreender a proposta em avaliação e seus impactos na sociedade. Aliás, para este contexto, a realização em conjunto das avaliações de Autorização, Reconhecimento e, quando necessário, Renovação de Reconhecimento, pode ser uma oportunidade ímpar de mensurar o conjunto daquilo que a IES tem a oferecer para a sociedade. Possivelmente, ideias como já foram debatidas em eventos com a presença dos próprios representantes do INEP, como a criação de grandes Ciclos de Avaliação seja uma forma de se equacionar a garantia da qualidade da oferta, a mensuração em abrangência e profundidade e complexidade de análise que cada caso em questão. Certamente os críticos deste artigo dirão que ele tem aqui uma ideia boa, mas não factível. Como prometido logo no início, não vamos limitar nossas propostas pelo medo de errar e agora nem pela factibilidade, vamos trazer os desafios, propostas ousadas e fomentar o bom debate.

Relatório de Autoavaliação

O Relatório de Autoavaliação, introduzido pela Lei 10.861/2004 foi um passo importantíssimo, mas no que diz respeito a atuação da CPA e seus mecanismos de controle social, avanços são esperados. O controle social sobre a CPA deve ser ampliado, com a regulamentação do Art. 11 da Lei 10.861/2004, definindo critérios objetivos para a participação de membros da sociedade civil organizada. Hoje as IES escolhem apenas pessoas próximas, numa relação quase que de “compadrio”. Não pode permanecer assim, a participação da sociedade na CPA deve ser sim um mecanismo efetivo de abrir a Instituição.

Para além do controle social externo, a própria produção do Relatório de Autoavaliação precisa ser modernizada. A Nota Técnica INEP/SAES/CONAES Nº 65 de 2014 precisa ser urgentemente substituída. A IES deve ser instada a produzir um material abrangente e profundo sobre todas as condições de sua oferta. Vale dizer que os relatórios devem avançar para além de meras pesquisas de opinião, esse sim um vício a ser desprezado. A CPA é uma equipe técnica que deve receber capacitação dos órgãos de regulação e avaliação, ou seja, do próprio Ministério. Seus membros devem ser responsabilizados pelas informações prestadas e, principalmente, os elementos de avaliação devem ser aprofundados para além das dez dimensões definidas em lei.

E o resultado de todo esse trabalho não deve se restringir a permanecer no repositório eMEC. Assim como a IES produz o Relatório anualmente, cabe ao INEP a emissão de pareceres de conformidade sobre o documento elaborado, sob pena, inclusive, de envio para processos de monitoramento e supervisão pelos órgãos de controle da SERES. Não precisamos esperar somente as visitas de Avaliação *in loco* para aferir as condições da IES, nem mesmo “viver” de provas e indicadores, mas podemos evoluir para um mecanismo de responsabilização dos membros da CPA, controle social e análise documental, séria, profissional e rigorosa, já com procedimentos de monitoramento e supervisão previstos em caso de indícios de ocultação de informações, desvios de conduta ou oferta sem condições de qualidade.

Ah! Por óbvio, o roteiro de elaboração do Relatório de Autoavaliação deve considerar a realidade da sede, campi, polos e ambientes profissionais, além da importância da atuação dos profissionais de educação envolvidos (incluindo os tutores) quando da oferta de carga horária na modalidade EAD. Também as condições e qualitativos de oferta das pós-graduações *lato sensu* e *stricto sensu* devem estar contempladas.

Observe-se que aqui estamos inserindo, pela primeira vez, de forma sistemática, um olhar sobre a oferta de Cursos de Especialização. Este é outro grande desafio que mesmo entre tantas ousadias, não conseguimos formular propostas efetivamente concretas para a regulação. O que não significa que a CPA não possa iniciar este processo de medição, nos termos e condições que acima descrevemos.

Fluxo dos Processos Regulatórios

Qualquer discussão sobre mudanças de Marco Regulatório precisa enfrentar um grande desafio, tornar o fluxo de processos regulatórios mais eficiente. É claro que a emissão de atos autorizativos, seja de entrada, permanência, aditamentos ou até de saída (descredenciamento e desativação) carece de rigor processual. Entretanto, o rigor processual não deve significar letargia, lentidão, desperdício do erário público pela redundância e ineficiência. São, muitas vezes, três ou quatro assinaturas de uma mesma tramitação, revisão de uma mesma documentação por até quatro diferentes repartições. Vamos, a título de exemplo, evidenciar o que acontece com um ato de Credenciamento Institucional. Vencida a Fase INEP de Avaliação o processo recebe o Parecer Final da SERES. Em caso de parecer favorável, neste parecer já é emitida a minuta de Portaria de Credenciamento a ser assinada pelo Ministro de Estado da Educação. É então que se inicia uma verdadeira *via sacra*. O processo vai para o Conselho Nacional de Educação, recebe um novo parecer, que, em geral, repete a SERES. Aguarda-se a publicação da súmula correspondente. Segue para a Consultoria Jurídica do MEC e, depois de algum longo tempo, finalmente encerra o martírio do interessado com a assinatura pelo Gabinete do Ministro. E tudo isso para??? Repetir a mesma minuta que a SERES emitiu lá no começo dessa procissão.... Não faz o menor sentido essa sequência de conferências e desperdício de energia do setor público. Estimamos que desde o Parecer Final da SERES até a efetiva publicação da Portaria temos entre oito e dez meses. Se descrevermos a tramitação do aumento de vagas, da mudança de denominação da IES, teremos outras tantas letargias da administração pública. É necessária a revisão das delegações de competências para que, ainda com garantia do rigor processual e defesa dos interesses da sociedade, tenhamos tramitações inteligentes, deixando a atuação do CNE, por exemplo, para os casos de recursos e mediações, não uma mera conferência e “carimbo”.

Propostas – Parte I – Desempenho Comparado do Estudante de Graduação

Defendemos acima a remodelação do ENADE, que, na prática, ficará concentrado no desempenho dos concluintes. Defendemos também a extinção do CPC, contextualizando esta necessidade pelos vícios de utilização e pela sua ineficácia como instrumento de medição de qualidade. E o que propomos? Entendemos que com parte da metodologia do atual IDD (Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado e Esperado) podemos chegar a um novo indicador absoluto, sem desvio padronizado, que evidencie aquilo que um curso de graduação efetivamente agregou de conhecimento aos seus egressos. Com base nos resultados dos ingressantes em termos de ENEM e concluintes, mediante o ENADE, podemos apreender a evolução dos estudantes e assim aferir, em termos até de dispensa de Avaliação *in loco*, quais os cursos que atendem de forma minimamente satisfatória, e numa perspectiva recortada, as condições para manutenção de seus atos autorizativos. Mas

acrescentamos, a dispensa de Avaliação *in loco* deve ser agora limitada. Já fizemos propostas acima que certamente podem reduzir o fluxo de processos regulatórios. Com esse alívio da burocracia que se crie oportunidades para, junto com os Processos de Recredenciamento, ocorra um melhor acompanhamento dos cursos. E a régua de limitação das dispensas de Avaliação *in loco* seja proporcional à duração dos cursos conforme as resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esta limitação pode ser feita, por exemplo, de tal sorte que nenhum curso fique mais do que duas vezes a sua duração sem receber a visita de Avaliadores.

Propostas – Parte II – Índice de Empregabilidade, Empreendedorismo e Produção Científica dos Estudantes de Graduação (EMPEC)

Este é um assunto que temos apresentado em diferentes perspectivas em diversos debates e entrevistas que participamos. Em geral, defendemos que é necessário medir o que, em termos de eficácia socioeconômica, um curso de graduação representa na vida de um indivíduo e na sociedade coletivamente. As pessoas ingressam num curso de graduação com um objetivo claro, formação profissional com vistas a uma carreira e sua projeção de vida. Portanto, a eficácia de um curso de graduação não pode ser medida por meio de prova de conhecimentos, isso é outro aspecto. A eficácia de um curso de graduação é mensurada quando houve, após sua conclusão (talvez desde o ingresso, algo a se discutir) uma evolução de renda, de patrimônio e/ou de contribuição para o avanço científico e tecnológico. E como montar este índice? Por mais curioso que possa parecer, de todas as nossas propostas, esta é a mais viável. O CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), o eSocial, dados da Receita Federal, os dados das agências de fomento à pesquisa estaduais (como a FAPESP) e agências e órgãos federais (CNPq e CAPES), ou mesmo o INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial), reunidos num *Big Data* podem, com ajuda da Inteligência Artificial, gerar este índice de forma rápida e confiável. Os dados já existem, estão em poder do Estado Brasileiro e a consolidação destes hoje, com a tecnologia disponível, é de fácil acesso, basta a vontade política.

Este será o principal indicador de interesse da sociedade, pois medirá qual será o futuro do jovem quando escolher uma determinada IES. E para as Instituições nascentes, terão de arcar com o desafio de agregar credibilidade para atrair estudantes sob o risco da oferta que estará em criação.

Mas o próprio Estado Brasileiro será um consumidor deste indicador. Ele será de grande valia para direcionar políticas públicas de investimentos em educação, ensino e pesquisa. Servirá de base para a definição da distribuição de vagas nos programas sociais PROUNI e FIES por parte dos órgãos governamentais.

Em resumo, o Índice de Empregabilidade, Empreendedorismo e Produção Científica dos Estudantes de Graduação será a régua da qualidade de oferta, numa perspectiva do que o curso de graduação proporcionou para a sociedade e o Estado.

Nos debates que participamos até o momento já ouvimos a crítica de que este índice seria falho porque é comum o sujeito ingressar numa graduação, mas obter sucesso em outra área, fora da sua formação. Observem que estamos defendendo a evolução do sujeito de forma geral, em emprego, renda, patrimônio e/ou produção científica e tecnológica. Não é uma medida tacanha sobre a correlação entre que graduação fez e

que emprego arrumou. É uma mensuração daquilo que o tempo em que esteve cursando a graduação proporcionou no amadurecimento intelectual, visão da sociedade, da economia, da política, das competências para realização profissional e habilidades sociais de gerar riqueza e bem-estar social. Portanto, não é saber se um graduado em sociologia da UNICAMP teve renda como sociólogo, mas como foi o seu percurso socioeconômico ao findar a sua graduação. Quem quiser entender melhor essa ideia pode se sentar comigo e ouvirá uma história de sucesso profissional com competências adquiridas desde a graduação, mas numa trajetória para além do título que está expresso no diploma.

Propostas – Parte III – Conceito Institucional de Qualidade de Cursos de Graduação e Pós-Graduação (QUALIS EDUCAÇÃO SUPERIOR)

Observe que até aqui mencionamos os seguintes indicadores que permaneceriam para mensurar a qualidade das IES: Conceito de Curso; Conceito ENADE; Conceito Institucional; Desempenho Comparado do Estudante de Graduação; Índice de Empregabilidade e Empreendedorismo e Produção Científica dos Estudantes de Graduação. A estes cinco indicadores ainda temos o Conceito CAPES de cada Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Vale dizer que ainda temos a Dimensão Educação Digital que poderá ser derivada dentro do Conceito de Curso. São, portanto, SETE indicadores que refletem cada curso da Instituição, cada forma de atuação, cada tipo de oferta. Entendemos que este é o conjunto de indicadores pode ser agrupado para geração de um indicador agregado institucional a ser denominado Qualis Educação Superior. Até aqui fizemos auto referência de nossa ousadia, mas encontramos um limite: não vamos propor uma tabela de pesos para composição do Qualis Educação Superior. Mas este pode ser sim o grande indicador de classificação das IES Públicas e Privadas. Ele poderá ser a referência para políticas públicas, investimentos, concessão de bolsas, benefícios, parcerias para desenvolvimento tecnológico, programas de internacionalização, etc. etc. etc. Com a competência técnica da equipe do Instituto Anísio Teixeira, sem a influência política, utilizando critérios estritamente meritocráticos, pode ser criado um referencial único para a sociedade. Não será mais um órgão de imprensa a criar um ranking patrocinado, será um elaborado conceitual, técnico e estatístico que servirá de referencial estatal para percepção da sociedade sobre como estão nossas Instituições de Ensino Superior. Deixemos para as sociedades científicas a emissão de selos de qualidade, mas mantenhamos nas mãos do Estado a percepção sistêmica de como cada Instituição faz a sua contribuição. Este conceito substituirá o obsoleto IGC e poderá nortear padrões decisórios, bônus regulatórios, instaurar processos de supervisão, permitir o monitoramento e tantos outros usos para regulação e supervisão da educação superior.

Propostas – Parte IV – Agência Reguladora da Educação Superior (ARES)

Por fim, dentre as nossas propostas, aquela que sabemos o quão distante esta da realidade, mas, certamente, a mais esperada: a elevação da educação superior de uma política de governos para uma Política de Estado. Sabidamente, a escolha das ações específicas para a educação superior são resultado da escolha do Ministro da Educação pelo candidato a Presidente vitorioso na eleição mais recente, e, pior do que isto, da escolha dos Secretários de Educação Superior e de Regulação e Supervisão da

Educação Superior, respectivamente. Ou seja, as políticas de educação superior são resultantes da distribuição de cargos de governo, nunca de uma visão de Estado de longo prazo. Desta forma, nossas Metas do Plano Nacional de Educação nunca passam de almejos distantes. Nossa alta qualificação profissional, tão determinante para o desenvolvimento socioeconômico, para evolução do próprio Produto Interno Bruto, não passa de escolha de signatários do MEC que, mesmo bem-intencionados, só conseguem emitir notas técnicas, portarias normativas, quando muito, Decretos Presidenciais. É fundamental que o Congresso Nacional enfrente essa discussão, por mais desafiador que seja, e avance em algo no sentido de criação de uma Agência Reguladora da Educação Superior (em nossa sugestão para reflexão, ARES). Com objetivos claros, representação da sociedade garantida, mandato de diretores e presidente com autonomia e mediante sabatinas no Senado, além de todos os demais freios e contrapesos do Estado Democrático de Direito.

Uma Agência Reguladora poderá, por exemplo, além de fazer cumprir Políticas de Estado, ser dotada de um conjunto de servidores e técnicos altamente habilitados. A estes poderão ser atribuídas funções claras de regulação e supervisão, para além de simples emissão de notas e pareceres, mas também, o exercício operacional da fiscalização. Processos de Credenciamento, por exemplo, poderão ser assumidos por ela, deixando ao INEP a avaliação de qualidade da oferta. Já para o controle e supervisão, um quadro suficiente será capaz de exercer ações de fiscalização e monitoramento periódicos, evitando prejuízos à sociedade por agentes inescrupulosos disfarçados de empresários da educação.

Considerações Finais

Este artigo buscou apresentar propostas para a inovação do Marco Regulatório da Educação Superior numa perspectiva totalmente diferenciada do habitual. Não discutimos a sopa de letras do ordenamento jurídico vigente, ao contrário, discutimos o funcionamento dos Cursos e Instituições, formas de apreensão da sua oferta e qualidade e dinâmicas para sua avaliação, regulação e supervisão.

Fizemos um percurso pelos sistemas de gerenciamento das informações e tramitação de processos, passamos por indicadores e mecanismos de controle da qualidade da oferta e dados de perfil dos ofertantes, apontamos a necessidade de revisão do fluxo de processos, de mudança de atuação dos órgãos internos de controle de qualidade, propomos novas medições, novas métricas de qualificação e concluímos com a proposta de mudança da educação superior de política de governos para uma Política de Estado.

Que nosso artigo seja criticado, debatido, combatido, mas que gere discussões suficientes e até apaixonadas para que os signatários do poder público brasileiro entendam que um Marco Regulatório, como braço do ordenamento jurídico num segmento tão relevante como a educação superior, não pode e não deve nascer de discussões e comparações entre artigos e parágrafos, mas deve nascer do conteúdo e preocupação com os processos e qualidade da oferta deste bem da nossa sociedade.