

*Edgar Gastón Jacobs**

Projeto de Lei do Governo Federal cria o INSAES

Há algum tempo existe um conceito generalizado de que o Estado pode exercer algumas funções de maneira mais ágil por meio de entes descentralizados que possam agir com relativa autonomia em relação ao Poder Executivo.

Na área de Educação discutia-se, por exemplo, a possibilidade de criação de uma agência regulatória ou mesmo de fortalecimento de entidades como o INEP e a CAPES, que já atuam na área de avaliação. Neste ano de 2012 o setor viu surgir uma proposta nova, o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, que consta de projeto de lei em trâmite no congresso nacional.

Este novo ente, não recebeu o título de agência regulatória ou executiva, mas se parece bastante com este tipo de órgão independente. Sua função, quando aprovado o projeto de lei, será “supervisionar e avaliar instituições de educação superior e cursos de educação superior no sistema federal de ensino, e certificar entidades beneficentes que atuem na área de educação superior e básica”. E o motivo para sua criação é “atualizar os mecanismos de avaliação e supervisão da Educação Superior no Brasil, por meio das melhores práticas nacionais e internacionais em processos gerenciais, metodológicos e organizacionais customizadas à realidade nacional”. Além disso, o projeto prevê a criação de 550 vagas de servidores, que servirão para criar um corpo técnico efetivo para atuar na avaliação e supervisão na área educacional. Esses elementos em conjunto permitem observar a intenção de criar um órgão técnico, eficiente e com poder para atuar sobre todo um setor da economia, por isso a semelhança com uma agência regulatória.

É de se destacar, entretanto, que a função de regulação - expedição de atos autorizativos em geral - continua sendo do Ministério da Educação e que a autonomia do novo Instituto é bastante limitada. Nesse sentido, observe-se que o presidente sequer possui mandato fixo. Além disso, o não uso do termo “agência” fastia a noção intrínseca de delegação de poderes (nos termos da “Teoria da Agência”, consagrada na economia). Portanto, trata-se de um Instituto com muitos poderes e técnicos que, aparentemente, terá funções específicas de apoio ao Ministério.

Dentre estas funções, destacam-se algumas novas tarefas, como a de “acreditar instituições de educação superior e cursos de graduação” e a de “aprovar previamente aquisições, fusões, cisões, transferências de mantença, unificação de mantidas ou descredenciamento voluntário de Instituições de Educação Superior integrantes do sistema federal de ensino”. A acreditação, que normalmente é feita por órgãos independentes, trata do fornecimento de atestados de conformidades. Já a tarefa de aprovação prévia de atos de concentração (fusões, incorporações) é similar à exercida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e foi objeto de sugestão contida em artigo nosso publicado dois anos atrás.

A concentração de poder econômico no setor é uma realidade, lícita e com claros efeitos positivos. E a medida de aprovação prévia garante segurança jurídica para esses atos, que envolvem compra e união de Instituição de Ensino Superior. Em contrapartida, os alunos e a sociedade também tem seus direitos garantidos e a Educação pode ser tratada como um atividade na qual lucro, ganhos de escala e internacionalização não signifiquem perda de qualidade no ensino.

Por fim, vale mencionar, nesse artigo introdutório sobre o tema, que algumas peculiaridades foram incluídas no projeto de lei. Primeiramente, no art. 3º, parágrafo único, a exigência de comprovantes de regularidade fiscal, que existia apenas em decreto, foi formalizada em lei, como exige a Constituição da República. E, em segundo lugar, algumas penas, que já eram aplicadas pelas Secretarias do MEC - tais como a redução do número de vagas - e outras novas penas, foram incluídas no art. 37 do Projeto, tornando mais claras as possíveis consequências do processo de supervisão.

Este é um tema novo, interessante e que ainda não está fechado. Em novos artigos, trataremos de questões como a nova face da avaliação e supervisão prevista com o INSAES, a situação do e-MEC, do INEP e das Secretarias do MEC e o possível relacionamento do novo Instituto com o CNE e o MEC. Entretanto tudo isso dependerá, também, dos rumos que tomará

o projeto de lei, hoje discutido em amplos fóruns de debate.

A nova face da avaliação e supervisão prevista com o INSAES

A partir da criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, por meio do Projeto de Lei nº 4.372/2012, o Governo Federal pode consolidar algumas mudanças e promover novas alterações na sua forma de atuação sobre o Ensino Superior.

Neste artigo, que se apresenta apenas como um esboço de ideias neste momento em que o projeto de lei em referência ainda tramita no Congresso Nacional, discutiremos as perspectivas quanto a avaliação e a supervisão considerando, principalmente, as competências previstas para o INSAES (art. 3º) e a exposição de motivos do projeto de lei.

Apesar de concentrar novas atribuições como a acreditação de Instituições e cursos superiores, a principal tarefa do INSAES será a avaliação e a supervisão. Estas tarefas resumem seu âmbito de atuação e condicionam todas as demais atividades.

Na prática, o Instituto assumirá as atribuições da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES e se tornará o órgão responsável pela avaliação in loco das instituições e cursos de graduação integrantes do sistema federal. Esta última atribuição atualmente é exercida pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, que passará a ter foco nos exames periódicos de avaliação de estudantes, como o ENADE.

Ao ser criado, com orçamento razoável e alocação de mais de 500 cargos, poderá garantir a integração da avaliação com a regulação e poderá tornar esses procedimentos mais técnicos e profissionalizados. A regulação terá ligação direta com os referências básicos fornecidos pela avaliação. E a avaliação in loco, segundo exposto no projeto, poderá contar com “pelo menos um” servidor efetivo, que coordenará o trabalho dos consultores ad hoc para “assegurar as coerências conceitual, epistemológica e prática” desta a avaliação.

No mesmo rumo, a Supervisão poderá ser mais efetiva ao contar com mais recursos. Poderá, também, ser substancialmente intensificada - conforme projeto - e continuar sendo feita em face de instituição com problemas, isoladamente, ou em face de grupos de instituições que se enquadrem em critérios como “resultados insatisfatórios no ENADE e outros indicadores de qualidade”, “histórico de avaliações de cursos pelo INEP, bem como o atendimento de requisitos legais específicos, como, por exemplo, a porcentagem mínima de mestres e doutores em universidades e centros universitários”. Na proposta, o Governo insiste na idéia de que a supervisão deve, ainda, atuar como indutora de qualidade e que isso pode ser feito mediante a intensificação dessa atividade estatal.

Exposta esta situação, ou proposta, cabe apresentar alguns questionamentos relevantes sobre o assunto:

1. Como serão conciliadas as avaliações in loco com as avaliações periódicas, por exames e índices? Qual delas prevalecerá? E, em vista da prática atual, qual será o peso de cada uma dessas avaliações para as exacerbadas medidas cautelares de redução de vagas e suspensão de prerrogativas?
2. Quem exercerá as tarefas de regulação (expedição de atos autorizativos), que não foram transferidas ao INSAES? O Ministro e as Secretarias continuam participando do processo?
3. Qual será a relação do INSAES com o CNE?

A primeira questão trata de um dos problemas do atual sistema de supervisão e avaliação, pois, apesar da lei do SINAES expressamente determinar a necessidade de visita in loco para a avaliação de cursos, o Governo Federal tem se baseado apenas em índices para renovar automaticamente atos regulatórios e para dar início a procedimentos de supervisão. De fato, os

índices dão suporte a cautelares que, não raro, se tornam efetiva punição para as Instituições de Ensino, por um longo período. Talvez com a efetiva ampliação da capacidade de avaliação in loco este tipo de instrumento devesse prevalecer em caso de medidas punitivas, ficando os índices como uma referência para a própria instituição melhorar sua qualidade ou para aplicar medidas benéficas, como a renovação automática de atos.

A respeito das Secretarias é importante notar que houve recente modificação de uma norma legal sobre a estrutura do Ministério da Educação e que a SERES recebeu atribuições que não estão sendo incorporadas pelo INSAES, tais como: “estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior”; “manter e atualizar o catálogo dos cursos superiores de tecnologia”; e “propor as ações de concepção e atualização dos referenciais e das diretrizes curriculares dos cursos superiores de graduação” (Anexo do Decreto 7.690/2012, art. 26, VI, IX e X). Na verdade, em face dessas competências não mencionadas, a Diretoria de Política Regulatória da SERES não parece estar sendo totalmente absorvida pelo INSAES e este é um ponto que precisa ser esclarecido.

Ainda em relação à competência regulatória do novo órgão é preciso dizer que o ato de expedir as Portarias sobre cursos foi transferido para o INSAES, mantendo-se o processo de afastamento do CNE nesse quesito. O que de início, por conta da Lei 9.131/95, foi competência do CNE, acabou sendo retirado pela Medida Provisória 2.216-37/2001 e isto foi reiterado por decretos posteriores (Decreto 3.860/2001 e Decreto 5.773/2006), assim o Projeto de Lei em análise apenas confirma que o Conselho não é responsável por atos regulatórios dos cursos superiores. Noutro sentido, o art. 3º, IV, do Projeto, deixa claro que, em relação às instituições, o INSAES deverá apenas “instruir e exarar parecer”.

Por fim, cabe indagar como será a relação do INSAES com o CNE. Hoje, a SERES atua de maneira bastante ativa nos processos administrativos que são enviados ao CNE e, sendo absorvida por uma autarquia, esta Secretaria não deveria mais agir como apoio operacional do Conselho. Além disso, é importante notar que o INSAES disporá de um “Conselho Consultivo” (art. 4º do Projeto de Lei), que pode acumular certas funções em relação ao CNE. Talvez a melhor medida, nesse caso, fosse integrar estes órgãos e permitir que o Conselho Nacional de Educação se torne um instrumento de democratização do INSAES, enquanto, ao mesmo tempo, o novo instituto poderia passar a contribuir para tornar o CNE mais técnico e estruturado. Este tipo de integração foi efetivada, por exemplo, no caso do novo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) que agora é constituído, justamente, por um órgão que assumiu funções de uma Secretaria de Ministério (Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça) e por outro órgão que anteriormente foi um Conselho composto por pessoas com notório saber, tal qual o CNE (Lei 12.529/2011).

A proposta do INSAES gera algumas certezas e dúvidas sobre o futuro da avaliação e da supervisão da educação superior. E as dúvidas deveriam ser sanadas antes da aprovação do projeto ou, até mesmo, contribuir para moldar os contornos do texto final que será votado pelo Congresso.

***EDGAR GASTÓN JACOBS FLÔRES FILHO**

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMINAS. Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Doutor em Direito pela PUCMINAS. Professor Adjunto de Direito Civil da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Professor Adjunto de Direito Civil e Direito Econômico da PUCMINAS. Professor de Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu da PUCMINAS, do PRAETORIUM e do CEAJUFE. Pesquisador da FAPEMIG e CNPq. Cargos de Coordenação de Cursos Superiores em Entidades Públicas e Privadas. Advogado. Ex-Procurador Geral do Município de Ouro Preto em Minas Gerais. Coordenador da área de Direito Educacional na Escola Superior de Advocacia da OAB/MG. Diretor Geral da CONSAEJur.