

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 29/07/1999



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO/MANTENEDORA: Conselho Nacional de Educação – Conselho Pleno		UF: DF
ASSUNTO: Regulamentação de Processo Seletivo para acesso a cursos de graduação de Universidades, Centros Universitários e Instituições Isoladas de Ensino Superior.		
RELATORES(AS) CONSELHEIROS(AS): Carlos Alberto Serpa de Oliveira, Francisco Aparecido Cordão, Guiomar Namó de Mello e Hésio de Albuquerque Cordeiro		
PROCESSO Nº: 23001.000243/98-11		
PARECER Nº: CP 98/99	CÂMARA OU COMISSÃO: CP	APROVADO EM: 06/07/99

I – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR:

A Comissão de Acesso ao Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação, constituída pelos conselheiros Carlos Alberto Serpa de Oliveira (presidente), Hésio de Albuquerque Cordeiro, Guiomar Namó de Mello e Francisco Aparecido Cordão, após sucessivas reuniões, submete à aprovação do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação o presente parecer que desenvolve as seguintes considerações:

A Constituição Federal determina:

“Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para acesso e permanência na escola;

.....

Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

.....

Art. 208 – O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

.....

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

.....

A Lei 9394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além de repetir em seus artigos 3º inciso I e 4º inciso V as determinações constitucionais contidas nos artigos 206 inciso I e 208 inciso V da Constituição Federal, respectivamente, estabelece, por sua vez, que:

“Art. 44 – A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

.....
II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;
.....

Art. 50 – As instituições de educação superior, quando da existência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio.

Art. 51 – As instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.
.....

Art. 53 – No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

.....
IV – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
.....

Parágrafo único – Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

.....
II – ampliação e diminuição de vagas;
.....

Art. 90 – As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária.”

São pois estes princípios e determinações legais que devem presidir uma política de acesso ao ensino superior, estabelecendo-se contornos nítidos e bem definidos dos limites constitucionais e legais que irão regular as inúmeras e significativas possibilidades que a LDB aponta para os procedimentos de acesso e ingresso naquele grau de ensino, respeitada a autonomia universitária de que gozam Universidades e Centros Universitários.

Vale ressaltar desde logo que os concursos vestibulares continuam a ser processo válido para ingresso no ensino superior; a inovação é que deixaram de ser o único e exclusivo mecanismo de acesso, podendo as instituições desenvolver e aperfeiçoar novos métodos de seleção e admissão alternativos que, a seu juízo, melhor atendam aos interessados e às suas especificidades.

No entanto, é indispensável encontrar formas que garantam a todos os candidatos interessados, à luz dos princípios já enunciados, igualdade de oportunidades de acesso, o que obriga que o processo seletivo, qualquer que seja, assegure equidade de tratamento

na avaliação realizada sobre a capacidade de cada um para cursar, com proveito o curso superior pretendido, ainda mais se considerado o Art. 5º inciso I da Constituição Federal que estatui:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”;

.....

Igualmente indispensável é o atendimento à exigência da conclusão do ensino médio ou equivalente como condição necessária para ingresso na instituição de ensino superior, como aliás já estabelecia a legislação anterior.

O mesmo entendimento deve ser dado a outra determinação legal, qual seja a de que a escolha de alunos por uma instituição para admissão a seus cursos seja feita por meio de processo seletivo que envolva algum tipo de classificação. Quanto à essência, este processo seletivo, além de permitir a demonstração da capacidade de cada um e a livre concorrência, deverá assegurar aos que concorram às vagas oferecidas que a classificação dos alunos estabeleça igualdade de critérios de julgamento e das coisas que se comparam. Quanto ao conteúdo, faz-se mister que o mecanismo adotado avalie não apenas a capacidade dos alunos para **entrar**, mas também a de **cursar e prosseguir** em sua formação continuada ao longo da vida, de modo compatível com as exigências do mundo moderno em contínua transformação.

Igualdade de oportunidades, eqüidade, conclusão do ensino médio ou equivalente e processo seletivo de capacidades são pois os pontos determinantes e que, portanto, devem ser atendidos por todo e qualquer processo seletivo, mesmo aqueles desenvolvidos por Universidades e Centros Universitários, já que o Conselho Nacional de Educação, usando das atribuições do Art. 90 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pode, por este parecer, sem ferir a autonomia universitária, interpretar os dispositivos legais vigentes.

Com base na mesma prerrogativa, postulamos que o Conselho Nacional de Educação estenda aqui o estatuído no Art. 51 da LDB – Lei 9394/96, que trata da obrigatoriedade de articulação das Universidades com o Ensino Médio quando da fixação de critérios e normas de seleção e admissão, também aos Centros Universitários e demais instituições de ensino superior.

Em conseqüência é imprescindível que as competências estabelecidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio sejam contempladas em todos os processos de seleção para o Ensino Superior.

Nesse sentido, recomenda-se que:

- O estabelecimento de diretrizes para os programas inerentes ao processo seletivo seja fruto do trabalho de grupos compostos por professores de Ensino Fundamental, Médio e Universitário.

- Os resultados do processo venham a servir como mais uma orientação às escolas de Ensino Médio sobre o aproveitamento dos alunos e indicativos das deficiências nos cursos que devem ser sanadas.
- Relatórios, reuniões e cursos para docentes dos vários graus de ensino atendam à necessidade de fazer a articulação preconizada pela lei, conjugando esforços para melhorar o aprendizado dos alunos.
- Os resultados dos processos seletivos sejam amplamente divulgados e incluídos nos processos de credenciamento de instituições.
- Qualquer que seja o processo escolhido para selecionar os estudantes, estes deverão demonstrar proficiência no uso da Língua Portuguesa como instrumento de comunicação e de organização e expressão do pensamento.

Igualmente é fundamental garantir a todos os alunos as corretas informações previstas na Portaria Ministerial 971 de 26 de agosto de 1997. Além disso, programas, estrutura do processo e outras informações pertinentes deverão ser dadas a conhecer, por meio de Edital Público, com razoável antecedência às provas, qualquer que seja o processo seletivo adotado. Da mesma forma, o processo seletivo deve ser realizado de modo a não interferir na vida escolar do aluno nem interromper ou perturbar o ano letivo do Ensino Médio. Vale assinalar ainda que é essencial a preocupação em assegurar a qualidade do processo seletivo-avaliativo. Nesse sentido, devem ser levados em consideração, como norteadores dos procedimentos avaliativos, padrões já definidos em consenso, universalmente aceitos.

Tais padrões, agrupados em quatro categorias, dizem respeito, em primeiro lugar, à sua utilidade, ou seja, a avaliação deve responder às necessidades dos interessados e depois passar-lhes informação relevante, de modo claro, transparente, conciso e a tempo. O segundo grupo de padrões se concentra na viabilidade, entendendo-se que deva ser passível de realização, em situações reais e, nessa perspectiva, ser prudente, diplomática, política e economicamente factível. O terceiro grupo se relaciona à ética, no sentido de que uma avaliação deva sempre ser conduzida com justiça, retidão e respeito, em relação a todos os envolvidos no processo, ou àqueles afetados por seus resultados. Finalmente, o quarto grupo de padrões enfatiza a curacidade enquanto descobre e comunica informação adequada sobre o projeto em questão, para julgar seu mérito e sua relevância.

Neste grupo deve-se, ainda, destacar que a dimensão **mérito** se refere à eficiência e eficácia de cada projeto, enquanto que a dimensão **relevância** se refere à efetividade social das ações em termos de seus impactos no contexto em que se insere e na população a que se destina. Em termos operacionais, a **eficiência** diz respeito, entre outros, aos processos decisórios vigentes em cada projeto, enquanto que a **eficácia** está relacionada aos resultados mais imediatos alcançados pelos projetos. Já a **efetividade**, ao descrever os benefícios que a execução do projeto trouxe para os seus destinatários, representa o impacto ou relevância social dos projetos, isto é, os verdadeiros resultados.

Isto posto, é importante que se analise, à luz dos princípios constitucionais e determinações legais aqui abordados, diversas questões que chegam ao Conselho Nacional de Educação sob a forma de consulta ou vêm sendo esposadas por universidades, centros universitários e instituições isoladas de ensino superior, quando anunciam os novos processos alternativos de ingresso que pretendem desenvolver.

Do exame detalhado dessas questões e após consulta a eminentes juristas, todos eles ex-Ministros do Supremo Tribunal Federal e alguns deles também notáveis educadores, permitimo-nos tecer as seguintes considerações e comentários, lastreados em bases jurídicas que julgamos suficientemente consistentes.

Quando afirmamos que a legislação vigente exige um processo seletivo com classificação que ordene a capacidade dos alunos avaliados interessados em ingressar em determinada instituição, queremos dizer que ela parte da premissa que esta classificação deva se fazer com a intenção de atribuir vagas disponíveis, vinculadas à sua capacidade institucional e à qualidade de ensino, àqueles candidatos que satisfizeram os critérios estabelecidos no processo seletivo, o que implica **fixação prévia** de número de vagas, sem o qual a classificação dos aceitos não se corporificaria. Para garantir a lisura do processo essas vagas devem ser anunciadas em Edital Público, na forma já referida.

Por outro lado, algumas instituições estão desenvolvendo processo seletivo em que, ao longo da escolaridade de ensino médio ou equivalente, alunos que o desejarem são submetidos a avaliações externas aos estabelecimentos onde estudam. Este procedimento é útil até porque tais avaliações, informadas aos colégios, podem corrigir deficiências no ensino em geral e dos próprios alunos, o que poderá ajudar à qualificação da educação secundária.

É necessário, no entanto, torná-lo aberto a todo o universo de possíveis candidatos a uma mesma instituição, o que significa dizer que alunos matriculados em qualquer estabelecimento de Ensino Médio do país ou que hajam concluído o Ensino Médio, a qualquer tempo e segundo quaisquer das formas admitidas em lei, devem ter garantidas suas possibilidades de acesso ao processo seletivo em respeito aos princípios de igualdade de oportunidades e de equidade de julgamento, sem o que tal processo se torna inadmissível para seleção de candidatos ao ensino superior, o que reforça a necessidade de Edital Público veiculado no Órgão Oficial da União e em órgão de imprensa de grande circulação, em que se informe precisamente as condições de participação, além da explicitação do processo no catálogo da instituição.

É possível que convivam mais de um processo seletivo, acessando cursos de determinada instituição de ensino superior, desde que seja assegurada a igualdade de condições para acesso à mesma. Para isso, de um lado, a inscrição em um ou mais dos processos seletivos deve ser potencialmente livre a qualquer candidato que o desejar e, de outro, é necessário que os resultados dos dois ou mais processos sejam parametrizados, utilizando-se, para tanto, da Teoria de Resposta ao Item (TRI) ou de outra técnica equivalente, a fim de que os mesmos sejam comparáveis.

A fixação de um certo percentual de vagas para um dos processos e de outros percentuais para cada um dos demais é também admissível, cabendo a distribuição das vagas às próprias instituições. É também necessário que os graus de exigências e de dificuldades de avaliação de todos os processos sejam semelhantes e, portanto, compatíveis.

O Exame Nacional de Ensino Médio, recentemente iniciado, é outra excelente oportunidade para inovar os processos seletivos e tanto melhor quanto mais crescente seja sua universalização. Sendo de conteúdo único para todo o país e realizado fora do processo de escolaridade formal, o Exame Nacional de Ensino Médio oferece uma

medida parametrizada do conhecimento dominado por todos os possíveis candidatos ao ensino superior. Trata-se, portanto, de um recurso tecnicamente seguro para ser utilizado como critério de ingresso ao ensino superior, isolado ou concomitantemente com outro processo seletivo, igualmente universal e democrático.

Não é o caso de convênios entre Universidades, Centro Universitários e instituições de ensino superior e colégios de ensino médio, para admitir, por ingresso automático, alunos que tenham obtido, em sua escolaridade regular, grau superior a determinado grau mínimo ou ponto de corte pré-determinado. Ora, os estabelecimentos de ensino credenciados pelo poder público certificam o aproveitamento de seus alunos, mas o que a Constituição e a Lei prevêem é o acesso ao ensino superior, segundo a capacidade de cada um e em regime de igualdade. Não se pode confundir o aproveitamento escolar no colégio com prova de capacidade em processo seletivo e em regime de competição, esta tão mais acirrada quanto mais a demanda seja superior à oferta. Como já afirmamos, a igualdade de critérios de julgamento e das coisas que se comparam é indispensável, portanto tais convênios estão vedados.

Não podem também as instituições de ensino superior credenciar **apenas alguns colégios de ensino médio**, para fins de acesso a seus cursos, privilegiando assim os alunos neles matriculados e violando a regra de igualdade, o que importa em não atendimento à norma constitucional. Assim sendo, deve ser descartada essa possibilidade, a não ser em casos em que se possa garantir, por processo público e tecnicamente confiável, a comparabilidade entre os graus e conceitos atribuídos aos alunos, nos certificados de conclusão do ensino médio, como acontece nos procedimentos de acreditação escolar, o que até hoje não foi feito em nosso país. Isso porque é necessário garantir a comparabilidade entre os resultados dos alunos dos diversos estabelecimentos.

É inaceitável também, seja qual for o processo seletivo, que ele venha a **garantir matrícula a alunos** que cursam hoje os 1º e 2º anos do ensino médio, caso selecionados, para **anos letivos posteriores** ao imediatamente seguinte à realização do mesmo. Esta reserva de matrícula não atende ao princípio da igualdade das condições de acesso, exigida pela Constituição Federal, já que a igualdade implica uma relação que se estabelece entre os que concorrem às mesmas vagas. Quem se submeteu a exames de seleção, nos anos precedentes, concorreu com outro grupo de candidatos, relativamente aos quais mostrou ser superior. Não tendo competido com candidatos que, na ocasião certa, concorrem às regras existentes, nada demonstrou em relação a eles. Pedagogicamente, também, tal procedimento de garantia prévia de matrícula perturba o ensino médio, visto que provocará o desinteresse do aluno que, já se considerando aceito pelo meio universitário, nada mais desejará aprender no colégio, o que certamente se choca com o Art. 51 da LDB.

Também não são admissíveis em processos seletivos cartas de recomendação de qualquer tipo e comprovação de experiência profissional em determinados ramos de atividades por se constituírem em processos discriminatórios e, portanto, contrários à norma constitucional.

Por outro lado, ao estabelecer novos procedimentos de seleção para o acesso ao Ensino Superior, não se pode ignorar a experiência de décadas de aplicação do exame ou concurso vestibular e a sua evolução ao longo do tempo.

Inúmeras pesquisas têm demonstrado, por exemplo, que a falta de equidade no acesso ao Ensino Superior não tem sido consequência direta do processo de seleção, mas dos condicionamentos sócio-econômicos do contexto de origem dos candidatos e das iniquidades dos níveis anteriores de ensino. As diferenças se revelaram já no momento da escolha das carreiras, isto é, na inscrição para o concurso, e não somente após a classificação dos candidatos que lograram aprovação.

Várias ações que vêm sendo implementadas no contexto da política educacional do governo federal estão dirigidas para a correção de algumas das iniquidades que ocorrem no Ensino Fundamental e Médio. Dentre estas, destacam-se os procedimentos que buscam avaliar o desempenho escolar dos alunos e identificar as possíveis causas desse desempenho. Nesse sentido, o SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico – tem se revelado um importante mecanismo.

Finalmente, tendo em vista a Lei 9448/97, que determina que o INEP, dentre outras finalidades “definirá e proporá parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de acesso ao Ensino Superior”, propomos que se o fizer e quando o faça, atenda ao preceituado no presente parecer exarado em conformidade com as atribuições do Conselho Nacional de Educação conferidas pelo artigo 90 da LDB.

As presentes considerações ora submetidas ao Pleno do Conselho Nacional de Educação têm como objetivo definir grandes parâmetros para a política de acesso ao Ensino Superior.

Brasília (DF), 06 de julho de 1999.

Conselheiros Relatores:

Carlos Alberto Serpa de Oliveira

Hesio de Albuquerque Cordeiro

Guiomar Namó de Mello

Francisco Aparecido Cordão

II – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno acompanha o voto dos relatores com abstenção dos Conselheiros Jacques Velloso, Eunice Durham e João Cabral de Monlevade.

Plenário, em 06 de julho de 1999.

Conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão
Presidente

DECLARAÇÃO DE VOTO

Embora reconheça a excelência da análise da questão dos processos seletivos para o ingresso no ensino superior, sinto-me obrigada a manifestar explicitamente minha oposição a um dos itens do relatório apresentado à consideração do Conselho Nacional de Educação, o qual julgo ferir os princípios de igualdade de condições de acesso ao Ensino Superior.

Estes princípios estão claramente explicitados na parte inicial do relatório, especialmente na menção ao inciso V do Art. 208 da Constituição Federal.

A questão diz respeito a "processo seletivo em que, ao longo da escolaridade de ensino médio, alunos que o desejarem são submetidos a avaliações externas aos estabelecimentos onde estudam "...". É necessário, no entanto, torná-lo aberto a todo o universo de possíveis candidatos a uma mesma instituição, o que significa dizer que alunos matriculados em qualquer estabelecimento de ensino do país ou que hajam concluído o Ensino Médio, a qualquer tempo segundo quais das formas admitidas em lei, devem ter garantidas suas possibilidades de acesso ao processo seletivo, em respeito aos princípios de igualdade de oportunidades e de equidade de julgamento, sem o que tal processo se torna inadmissível para seleção de candidatos"...

Concordo com o raciocínio exposto e não teria objeções a aprová-la. A objeção começa em relação ao parágrafo seguinte, quando se diz: "É possível que conviva mais de um processo seletivo, acessando cursos de determinada instituição de ensino superior, desde que seja assegurada a igualdade de condições para acesso à mesma, bastando para isso que a inscrição, em um ou mais dos processos seletivos, seja potencialmente livre a qualquer candidato que o desejar".

A discordância reside no fato de que não basta que a inscrição em um outro processo seja potencialmente livre. É necessário também que os dois ou mais processos utilizem os mesmos critérios de avaliação e apresentem o mesmo grau de dificuldade. Isto pode ser garantido, nas condições atuais, através da técnica de resposta ao item, o que permite a parametrização dos resultados.

Sem a parametrização dos resultados, corre-se o sério risco de não haver igualdade nas condições de acesso, por não obedecerem aos mesmos critérios nem oferecerem o mesmo grau de dificuldade. Nessas condições, os candidatos que optarem por diferentes processos, serão julgados de forma diversa, destruindo-se desta forma o preceito constitucional da igualdade das condições de acesso. Esta questão fica ainda agravada quando se permite, conforme reza o parágrafo seguinte, que a instituição de ensino superior fixe percentuais de vagas a serem preenchidas pelos candidatos provenientes dos diferentes processos seletivos. Neste caso, é, na prática, impossível garantir a igualdade de oportunidades, ainda mais porquanto os candidatos a ingresso pelos diferentes processos podem ser de número muito desigual de tal forma que a competição por uma vaga de um processo seletivo específico pode ser muito superior ao número constante em outro processo, criando-se assim, condições de desigualdade insuperáveis.

Por esta razão, acredito que a redação deste parágrafo seguinte, no qual se estabelece a possibilidade de fixação prévia do número de vagas para os diferentes processos seletivos, é inteiramente inaceitável. Só se garantiria a igualdade das condições de

acesso se os resultados dos diferentes processos seletivos fossem parametrizados (o que poderia ser feito através da técnica de resposta ao item), tornando-os comparáveis, de tal forma que candidatos provenientes de diferentes processos fossem incluídos numa lista única isto é, numa única ordem classificatória.

Conselheira Eunice Ribeiro Durham

Os conselheiros :

Abílio Afonso Baeta Neves

Yugo Okida

Subscrevem a presente declaração de voto.