

POLÍTICAS SISTÊMICAS PARA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS REPERCUSSÕES DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Marianne Pereira de Souza – UEMS

Introdução

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com o objetivo de assegurar o processo de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (BRASIL, 2004).

Para coordenar e supervisionar a avaliação promovida pelo SINAES, cuja operacionalização está sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi criada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

Nesse contexto, foram estabelecidas ações combinadas de avaliação interna e externa a partir da integração entre diversos instrumentos e momentos de aplicação, tendo como base e eixo estruturante uma concepção global de avaliação e de educação superior.

No entanto, mudanças relacionadas à política de avaliação da educação superior, ocasionadas no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e que enfatizam o rendimento dos alunos em detrimento da autoavaliação, têm suscitado críticas de diversos autores¹, uma vez que são determinantes das dificuldades enfrentadas na implementação da proposta original do SINAES.

Para a implementação do SINAES, a Lei nº 10.861 anuncia que haverá a cooperação com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal. Entretanto, o inciso IV, do art. 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), determina como incumbência dos estados “[...] autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL, 1997).

Em face o exposto, o presente trabalho aborda a política de avaliação da educação superior no contexto do federalismo brasileiro, com a finalidade de explicitar a relação entre a União e os sistemas estaduais de ensino para a consecução dessa política. Tal proposta surge em um cenário que apresenta a avaliação, relacionada à melhoria da qualidade do ensino, como parte essencial das agendas e estratégias governamentais brasileiras.

¹ Nessa direção consultar: Sguissardi (2008), Dias Sobrinho (2010).

O estudo em questão foi desenvolvido por meio de uma pesquisa qualitativa, com procedimentos metodológicos que envolvem revisão bibliográfica, análise documental e entrevista.

A avaliação da educação superior no regime de cooperação

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, por meio do pacto federativo, prevê uma norma comum para as relações referentes à atuação intergovernamental na execução das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado regime de colaboração ou cooperação recíproca, um processo ainda não regulamentado (CURY, 2002).

A LDB definiu em seu art. 9º, como incumbências da União, dentre outras, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (BRASIL, 1997).

Quando se trata da educação superior, a legislação nacional dispõe que as instituições públicas criadas e mantidas pelos governos estaduais submetem-se aos respectivos sistemas de ensino e à legislação educacional estadual. As funções normativa, consultiva, deliberativa e de assessoramento dos sistemas estaduais fica a cargo dos conselhos estaduais de educação.

Para Ranieri (2000), ainda que as universidades estaduais sejam financiadas e supervisionadas pelas políticas de cada estado e não estejam vinculadas ao sistema federal de ensino, os amplos poderes normativos da União reduziram a eficácia das normas de descentralização e de autonomia do processo educacional.

Considerando a Lei nº 10.861, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE²), constituído pelos conselhos estaduais de educação, realizou diversas reuniões em que se discutiu o estabelecimento de ações comuns para a avaliação, a partir do SINAES.

Conforme dados levantados por meio de entrevista³, nos encontros do FNCE houve a discussão sobre a autonomia dos estados na realização da avaliação das instituições dos seus sistemas de ensino. Assim, segundo a entrevistada, “fundamentadas na discussão sobre a invasão de competências, foram elaboradas propostas no sentido da superação desse impasse”.

Em 2004, após diversas discussões, a CONAES e o FNCE assinaram um documento intitulado Protocolo de Intenções, que teve por objeto o regime de colaboração/cooperação previsto para a implantação do SINAES.

² Nesse sentido consultar <<http://fnce.org/>>.

³ O depoimento foi concedido pela representante da UEMS no Conselho Estadual de Educação do estado de Mato Grosso do Sul.

Fundamentado nos princípios emanados da Constituição Federal, na LDB e na a Lei nº 10.861 e considerando, ainda, “[...] a importância de um Sistema Nacional de Avaliação, como instrumento de medida e de melhoria da Educação Superior [...]”, o referido Protocolo definiu dentre as obrigações comuns às partes “estimular a participação dos Conselhos Estaduais de Educação na discussão e na elaboração dos procedimentos nacionais de avaliação de instituições de educação superior e de seus cursos” (BRASIL, 2004b).

Como resultado desse Protocolo de Intenções alguns sistemas estaduais de ensino, por meio de seus respectivos conselhos estaduais de educação, deveriam assinar os acordos de cooperação com o MEC, representado pela CONAES, objetivando a implantação do SINAES e “visando à construção de procedimentos e instrumentos unificados”. Segundo a entrevistada, nas discussões realizadas em nível nacional, foram apresentadas nove propostas para os conselhos, as quais a entrevistada empregou o termo “modelos” de acordo de cooperação, os quais, de forma analítica, estão exemplificados no Quadro 1.

A página eletrônica da CONAES⁴ disponibiliza para consulta os acordos firmados com o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC), o Conselho Estadual de Educação do Ceará (CEE/CE) e o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco (CEE/PE), cujo período de assinatura concentra-se entre os anos de 2004 e 2005.

Cabe ressaltar que segundo notícia da página eletrônica da CONAES, foi assinado, em 2005, um termo de cooperação técnica com o Conselho Estadual de Educação do estado de Mato Grosso. Além disso, a CONAES assinou com o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul um documento denominado Memorando de Entendimento.

Entre os aspectos elucidados nos acordos analisados, chama a atenção o fato de nenhum dos documentos apresentarem qual das partes seria responsável pelo “ônus” decorrente dos compromissos firmados para o processo de avaliação das instituições. Essa questão também é levantada por Silva (2007, p. 8), quando se refere ao acordo com o CEE/SC e expõe que “o Acordo remete ao financiamento da avaliação, afirmando que este não será objeto daquele documento”.

⁴ Os Acordos podem ser acessados endereço eletrônico:
< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13091&Itemid=887>. Acesso em: 14 abr. 2011.

Quadro 1. “Modelos de Acordo de Cooperação”

CARACTERÍSTICAS	MODELOS DE ACORDO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Avaliadores do Estado	x			x			x		
Avaliadores da União		x			x			x	
Avaliadores Estado e União			x			x			x
Execução do Estado	x	x	x	x		x	x		x
Execução da União					x				
Execução Estado e União									
Instrumentos do Estado	x	x	x						
Instrumentos da União				x	x	x			
Instrumentos Estado e União							x	x	x
Ônus do Estado	x	x	x	x		x	x		x
Ônus da União					x				
Integração a curto prazo					x				
Integração a médio prazo				x		x	x		x
Integração a longo prazo	x	x	x						

Fonte: Documentos fornecidos pela entrevistada.

Acerca dos “instrumentos” a serem utilizados durante a avaliação, os três acordos sinalizam para aqueles elaborados pela União, informação que corrobora com a opinião da entrevistada, quando expõe que os instrumentos do INEP não eram objetos das discussões nacionais, pois sempre houve unanimidade no reconhecimento da competência desse órgão.

Do mesmo modo, todos os acordos apontam para a participação das IES na avaliação do desempenho de estudantes realizada pela União, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Todavia, apenas no acordo com o estado do Ceará há o direcionamento para uma participação mais efetiva do CEE nos processos avaliativos elaborados e desenvolvidos pelo INEP.

A autoavaliação também aparece entre os compromissos estabelecidos. Nos três documentos os conselhos assumem, dentre as obrigações “apoiar e reconhecer nos termos do art. 11, incisos I e II da Lei nº 10.861/2004 e acompanhar as Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), constituídas no âmbito de cada instituição de educação [...]”.

Essas observações permitem problematizar as conclusões de Silva (2007), quando afirma que os Convênios de Colaboração firmados entre os Conselhos Estaduais de Educação e a CONAES viabilizam autonomia aos sistemas.

Considerações

A análise dos dados coletados apontou, no movimento de construção da política de avaliação da educação superior brasileira, a presença de processos centralizadores e regulatórios, os quais promovem uma política indutora da adesão pelos sistemas estaduais de

ensino e pelas instituições aos procedimentos estabelecidos pelo órgão central. Essa informação confirma que a avaliação proporciona o controle dos sistemas de ensino, mas também, o controle direto das instituições de educação superior, eliminando as estruturas intermediárias como expõem Souza e Oliveira (2003).

Desta forma, é possível inferir que na avaliação da educação superior o regime de colaboração entre os entes federados tem se concretizado como um processo de cumprimento de normas, o que não permite a configuração do SINAES como um sistema de cooperação.

Acredita-se que as condições sociais, legais e financeiras em que ocorre a construção do federalismo brasileiro, sem definições claras dos padrões de cooperação entre os entes federados, têm induzido a adoção de modelos de avaliação préestabelecidos pelo órgão central, aumentando a lógica de controle e competição.

Referências

BRASIL. *Lei nº 10.861*, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Portal do Ministério da Educação. Brasília: Senado Federal, 2004a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

_____. Protocolo de Intenções que celebra a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES e o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação – FNCE para implementar a colaboração/ cooperação ao âmbito da Avaliação da Educação Superior. Portal do MEC. Porto Alegre, 2004b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/conaes>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, v.23, n. 80, set 2002, p.168-200.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. *Avaliação*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Educação Superior, Direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fapesp, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, v. 29, n 105, set./dez. 2008.

SILVA, Tattiana Tessye Freitas da. Apontamentos sobre o regime de colaboração entre a união e os estados no âmbito do Sinaes. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 23. *Anais*. Porto Alegre: ANPAE, 2007. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/436.pdf>. Acesso em: 23 set. 2010.

SOUZA, Sandra Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.