

## SINAES E A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL NO SISTEMA ESTADUAL: O REGIME DE COLABORAÇÃO

### SINAES AND THE APPLICABLE LEGISLATION FOR THE SYSTEM: THE COLLABORATIVE SCHEME

Elizeth Gonzaga dos Santos Lima<sup>1</sup>

Flávio Luiz S. J. Cunha<sup>2</sup>

Jaime Santana Orro Silva<sup>3</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é analisar a avaliação das Instituições de Educação Superior (IES) e sua aplicabilidade aos sistemas estaduais, tomando como referência a Universidade do Estado de Mato Grosso, a partir do Regime de Colaboração. A avaliação da Educação superior no Brasil é regulamentada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o qual prevê a participação das IES pertencentes aos Sistemas Estaduais por meio da adoção de regime de colaboração. A metodologia utilizada foi a análise dos documentos legais: Lei 10.861/2004 que regulamenta o SINAES; Resolução 311/2008-CEE-MT e o regime de colaboração (CONAES/MEC e CEE/MT). Os resultados apontam que a aplicação do SINAES nas universidades estaduais, a partir do regime de cooperação, pode estar em meio a nós que precisam ser desatados a fim de consolidar um termo de cooperação explícito e exeqüível para os entes federados que possibilite melhoria das atividades desenvolvidas pela Universidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** SINAES, Universidades Estaduais, regime de colaboração.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is analysis of the evaluation standards of Higher Education Institutions (HEI) and its applicability to the state systems, with reference to the University of Mato Grosso, from the collaborative schemes. The assessment

---

<sup>1</sup> Docente do Curso de Pedagogia e coordenadora do PPGEdu da Universidade do Estado de Mato Grosso. Pós-doutora em Educação com especificidade em Avaliação Educacional. Coordenadora da Comissão Própria de Avaliação da UNEMAT. Líder do Grupo de pesquisa GEPAVE/CNPQ: Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional; Membro da Rede Universitas/Br e do Observatório em Educação Superior e, ainda, da Rede Inovação e Avaliação/UFRGS. Participante do Projeto Acesso e Permanência na Educação Superior e Coordenadora do Projeto “Políticas de avaliação e inovação da educação superior: impactos na produção do conhecimento” financiado pelo CNPq. elizeth@unemat.br

<sup>2</sup> Docente efetivo do curso de Matemática da Universidade do Estado de Mato Grosso. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (2008). Tem experiência na área de Estatística, com ênfase em Ensino de Estatística, atuando principalmente nos seguintes temas: indicadores de sustentabilidade, diretrizes curriculares e políticas públicas. Atua também no planejamento, coleta e análise de dados. flaviocunha@unemat.br

<sup>3</sup> Docente efetivo do Curso de Direito da Universidade do Estado de Mato Grosso. Especialista em Direito Público. Doutorando em Ciências Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. Membro do Grupo de pesquisa GEPAVE/CNPQ: Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional. sorros@terra.com.br

of higher education in Brazil is regulated by the National Assessment of Higher Education (SINAES), which provides the participation of the Institutions of higher education that belong to the State systems by means of collaborative schemes. The methodology used was the analysis of legal documents: Law 10.861/2004; 311/2008-CEE-MT-resolution and the collaborative scheme (CONAES /MEC and CEE/ MT). The results show that the application of the SINAES in state universities, from the cooperation schemes seems to us to be 'knots' that must be untied in order to consolidate an explicit and practicable cooperation agreement for federal agencies enable, in search for the improvement of the activities developed by the University.

**KEYWORDS:** SINAES, State Universities, collaborative scheme

## **Introdução**

O objetivo deste artigo é realizar uma análise reflexiva sobre as normas aplicáveis à avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), bem como, sua aplicabilidade no sistema estadual de Mato Grosso, a partir do Regime de Colaboração firmado entre os entes da federação através da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso (CEE/MT)). A avaliação da Educação superior no Brasil é regulamentada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), coordenado pela CONAES e administrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). A metodologia da avaliação abrange dez diferentes dimensões com o objetivo de avaliar e melhorar a qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das IES. O processo avaliativo deve ser visto e aplicado em ato contínuo em todas as IES públicas e privadas do Brasil, para o aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, do planejamento da gestão, das instituições e da prestação de contas à sociedade.

Segundo Romanelli, 2009, p. 23,

A educação para o desenvolvimento, numa realidade complexa, como é a brasileira, teoricamente não é um conceito fácil de se construir, já que se trata de pensar a educação num contexto profundamente marcado por desníveis. E pensar a educação num contexto é pensar esse contexto mesmo: a ação educativa processa-se de acordo com a compreensão que se tem da realidade social em que se está imerso.

O Ensino Superior no Brasil se deu inicialmente com o período em que a família real portuguesa permaneceu no país (1808 a 1821), porém a primeira instituição de ensino superior somente foi organizada oficialmente em 1920 (Universidade do Rio de Janeiro), criada pelo Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, durante o Governo do Presidente Epitácio Pessoa. Inobstante desde 1912 já existir a Universidade do Paraná, a verdade que o governo federal não reconhecia a instituição por conta da baixa densidade demográfica da região, de sorte que a referida instituição veio somente ser reconhecida em 1946.

Importante destaque está relacionado ao Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, que instituiu o regime universitário no Brasil e se constituiu no Estatuto das Universidades Brasileiras, que no seu art. 5º, já demonstrava preocupação e compromisso com ensino eficiente dentro das instituições de educação, segundo este artigo a constituição de uma universidade brasileira deverá atender às seguintes exigências:

I congregar em unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos de ensino superior: Faculdade de direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação, Ciências e Letras;

**II dispor de capacidade didática, aí compreendidos professores, laboratórios e demais condições necessários ao ensino eficiente;**

**III dispor de recursos financeiros concedidos pelos governos por instituições privadas e por particulares, que garantam o funcionamento normal dos cursos e a plena eficiência da atividade universitária;** IV submeter-se às normas gerais instituídas neste Estatuto (grifo nosso).

O aludido dispositivo já apresentava requisitos básicos a serem observados pelas Instituições de Ensino Superior, seja quanto à qualidade de ensino ou quanto à necessidade de financiamento suficiente para manutenção da eficiência do ensino superior, ou seja, em outras palavras, apesar de não prever expressamente a necessidade de avaliação institucional, a exigência de buscar a eficiência já estava inserida no texto e, falar de eficiência é mencionar que já havia preocupação quanto à qualidade do ensino nas instituições de ensino superior nos princípios mercadológicos.

Nessa perspectiva ressalta-se, que “a avaliação é um instrumento indispensável de gestão necessária para se mensurar os esforços da organização, na sua qualidade, sua excelência, utilidade e relevância”

(MEYER, 1993).

Numa perspectiva atual e pertinente, Cruz, 2004 afirma que as discussões sobre avaliação há muito tempo estão presentes dentro das universidades, pelo menos das públicas, no movimento docente, no cotidiano da prática docente acadêmica, sendo assim, esta não é uma questão nova. “Embora alguns cheguem até a considerar que os professores universitários não querem enfrentar esta questão, ela é antiga, porque tem estado presente em sucessivos governos, e tem sido pauta no Congresso Nacional do movimento docente da categoria”.

A denominada *avaliação institucional* em nosso contexto brasileiro cresceu em relevância a partir da década de 90, impulsionada pelo mesmo fenômeno já ocorrido na Europa e nos Estados Unidos, quando as instituições de ensino começaram a praticar a avaliação institucional e a desenvolver teorias sobre essa prática. Além disso, a

exigência da avaliação tem crescido na mesma proporção em que aumenta a crise das universidades, em grande parte em virtude das dificuldades orçamentárias e da sua crescente incapacidade de responder satisfatoriamente às múltiplas, complexas e até mesmo contraditórias demandas que lhe são postas (DIAS SOBRINHO, 1995, p. 31).

A avaliação institucional tem como objetivo rever o projeto acadêmico e sócio-político-administrativo da universidade, visando promover uma permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. Desde a criação do concurso vestibular pelo Decreto nº 68.908, de 13 de julho de 1971, não há dúvida que a intenção era integrar a qualidade de ensino para todo o território, porém a necessidade de avaliação institucional atual, comprovou-se que não era uma solução, mas apenas uma peça dentro do complexo processo de construção de um ensino superior de qualidade.

Essa preocupação com a implantação de mecanismos de avaliação para a educação superior brasileira foi estimulada por organismos internacionais. Segundo Peroni (2003, p. 110) “quase todos os últimos acordos assinados entre o Brasil e o Banco Mundial tiveram um componente de avaliação educacional, visando verificar a efetividade das ações geradas nos Projetos”.

Dias Sobrinho (2002) analisando o papel desempenhado pelos

Organismos internacionais na imposição de modelos de avaliação, relata que as políticas empreendidas pela União Europeia de ajuda financeira aos países mais pobres, aqueles que sofrem atrasos em seus processos de desenvolvimento, como exemplo, o Brasil, produziram a necessidade de avaliações sistemáticas com o propósito de apreciar a eficácia das intervenções e seu impacto. Destaca a interferência técnica, política e financeira de dois Organismos: a OCDE e o Banco Mundial que não se limitam em financiar e cobrar avaliações e também intervêm na imposição ideológica e na criação de competências segundo seus interesses.

No caso do Banco Mundial todas as ajudas financeiras a países em desenvolvimento e pobres são necessariamente associadas a avaliações. Aos países que buscam seus empréstimos, o Banco Mundial impõe que a “educação se ajuste a uma nova realidade de restrições orçamentárias, torne-se mais eficiente, produtiva e útil ao mercado, particularmente estreite seus laços com a indústria e assuma a racionalidade do modelo gerencial” (Dias Sobrinho, 2002, p. 35). A idéia de avaliação que se deriva é a da medida, da eficiência e da produtividade educativa através de indicadores econômicos e financeiros. Perspectiva de avaliação que está presente no contexto internacional da educação superior.

Na Europa o chamado Programa de Avaliação Institucional (*Institutional Evaluation Programme*) é um serviço independente prestado pela *European University Association (EUA)*. Foi criado para disponibilizar as instituições de ensino superior uma avaliação abrangente, conduzida por equipes formadas por líderes experientes de instituições europeias de ensino superior e para garantir que os procedimentos e os processos implementados pelas instituições avaliadas pudessem ser comparados com as melhores práticas internacionais.

Em Portugal, por exemplo, temos a lei nº 38/1994, que em seu art. 5º mencionava o seguinte:

Resultado da avaliação:

1. Os resultados da avaliação serão considerados pelo Ministério da educação para efeito da aplicação de medidas adequadas à natureza das actividades avaliadas, nomeadamente:

- a) Reforço do financiamento público;
- b) Estimulo à criação de novos cursos ou desenvolvimento

Vale citar a título de informação extraída do site da Universidade de Évora- Portugal, que a avaliação institucional também tem sido aplicada plenamente na Comunidade Européia, sendo que há um órgão supranacional denominado de EUA (*European University Association*) – Associação Européia de Universidades.

O Programa de Avaliação Institucional da EUA (*European University Association*) – Associação Européia de Universidades visa melhorar as práticas de gestão e os procedimentos para a garantia da qualidade da instituição. A avaliação é realizada do ponto de vista da própria instituição de forma a garantir por parte dos avaliadores uma boa compreensão do contexto institucional que lhes permita fazer recomendações com vista a aumentar a eficácia dos processos de gestão interna e os mecanismos de qualidade. É, pois, formativa e orientada para o futuro já que coloca a ênfase no desenvolvimento da instituição.

Estas avaliações destinam-se a apoiar as instituições participantes, o seu desenvolvimento contínuo nos domínios da gestão estratégica e da cultura de qualidade. A avaliação não tem como finalidade produzir julgamentos ou *rankings* entre instituições, mas apresentar recomendações para melhorar os processos de governança e de gestão e a organização dos procedimentos de melhoria da qualidade. Desta forma, o programa visa dar resposta às necessidades, à missão, à cultura e à situação da instituição e é orientado para o futuro, para o seu superior desenvolvimento (IADE).

Recentemente a Comunidade Européia criou as *Agências de Acreditação* com o objetivo de avaliar as instituições de ensino superior e os resultados servem para a acreditação dos Cursos e das IES. Em Portugal a *Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior* é uma fundação de direito privado instituída pelo Estado Português com a missão de proceder à avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como desempenhar as funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior. A Agência foi criada pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro. Segundo o Decreto:

Esta avaliação sublinha a necessidade de conceber um sistema em que, com base nos resultados da auto-avaliação das instituições de ensino superior, cuja importância cumpre reconhecer, a avaliação externa passe a estar a cargo de entidades que lhe sejam efectivamente externas e não de entidades delas

representativas em cuja actividade se confundiam avaliadores externos e avaliados. Preconiza-se assim a criação de uma agência de garantia da qualidade do ensino superior independente das instituições a avaliar, ao contrário da prática até então seguida. Essa agência deverá ser responsável pela avaliação e acreditação das instituições e seus ciclos de estudos, sendo que a acreditação dependerá, integralmente, dos resultados do processo de avaliação (Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro).

No contexto internacional das universidades a avaliação da qualidade assume o princípio de controle e passa a ser exercido com os olhares externos a instituição com o objetivo de acreditar ou exclusivamente de favorecer os atos autorizativos. Este princípio, atualmente, faz parte do contexto da avaliação das universidades brasileiras.

### **A educação e a avaliação na Constituição Federal Brasileira de 1988**

A atual Carta Magna vigente em nosso ordenamento jurídica desde 5 de outubro de 1988, trás em seu bojo, dispositivos específicos conferindo grande importância a educação, assim no art. 6º foi inserida a educação como direito social, já no art. 23 foi instituída competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proporcionar meios de acesso a Educação, além disso, no art. 24 estabeleceu-se a competência dos entes federativos para legislar de forma concorrente sobre educação, o art. 205 menciona que a educação é um direito de todos e dever do Estado, o art. 206 estabelece uma série de princípios aplicáveis a educação, bem como o art. 209, inciso II, estabelece como condição a necessidade de avaliação da qualidade do Ensino pelo Poder Público. A Constituição da República Federativa do Brasil – 1988 destaca:

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

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade;

(...)

Art. 209 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

(...)

II – autorização e **avaliação de qualidade pelo poder público** (grifo nosso);  
(...)

Saliente-se, não obstante vários dispositivos constitucionais citam a educação, a preocupação com a educação na Carta Magna não foi aparentemente semelhante em importância aos direitos trabalhistas e tributários, haja vista que em relação às referidas matérias constitucionais, o Poder Constituinte deu evidente atenção, com detalhamento de direitos pertinentes a matéria trabalhista e da mesma forma se deu com relação à matéria tributária, onde foi esquadrihada no corpo da Constituição Federal, em verdade a Educação vem ser tratada mais especificamente pelo Legislador infraconstitucional, enquanto o Poder Constituinte deu atenção para estabelecer normas de caráter geral, optando por destinar ao legislador infraconstitucional a regulamentação da educação, como por exemplo, a Lei 9.394/96, que instituiu as diretrizes básicas da educação em nosso país.

A Atual Constituição tem proporcionado um momento bastante especial para a Educação, pois estamos em pleno Estado Democrático de Direito, portanto a abertura proporcionada pela Carta Magna Brasileira, fora de qualquer dúvida, serviu para toda a sociedade, mormente a comunidade acadêmica tivesse o interesse para discutir livremente sobre a educação e o caminho a ser trilhado.

### **A Educação e a Avaliação regulamentada pelas Normas Infraconstitucionais**

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabeleceu as diretrizes e bases da educação no Brasil, e fixou princípios a serem observados, corroborando o contido no art. 206 da Constituição Federal: a) princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) princípios da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; c) princípios do pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; d) princípios do respeito à liberdade e apreço à tolerância; e) princípios da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; f) princípios da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; g) princípios da valorização do profissional da educação escolar; h) princípios da gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; i) princípios da garantia de padrão de qualidade; j) princípios da valorização da experiência extra-escolar; k) princípios da vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Não há dúvida que os princípios estabelecidos tenham como fito direcionar a educação brasileira para um ensino de excelência, porém o princípio da garantia de padrão de qualidade nos remete a necessidade de estabelecer mecanismos para que a qualidade seja sempre um processo em constante construção.

A LDB estabelece nos dispositivos as possibilidades de avaliação da qualidade do ensino superior ministrado, de sorte que a partir da vigência do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 passamos a aplicar o contido na referida norma.

A Lei 10.861 de 10 de abril de 2004 estabeleceu o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior do país como sendo o novo instrumento de avaliação superior do MEC/INEP. Ele é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, levando em consideração no processo avaliativo as 10(dez) dimensões, a saber: 1-missão e desenvolvimento institucional; 2-políticas para a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluindo os estímulos para a produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; 3-responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere em sua contribuição à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; 4-comunicação com a sociedade; 5-políticas de pessoal, de carreira do corpo docente e técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; 6-organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; 7-infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; 8-planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional; 9-políticas de atendimento ao estudante; 10-sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Os processos avaliativos serão coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) que é órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES ao qual compete

estabelecer diretrizes, critérios e estratégias para o processo de avaliação, em conformidade com suas atribuições legais de coordenação e supervisão do processo de avaliação da educação superior.

A operacionalização será de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) com base na Portaria Nº. 2.255, de 25 de agosto de 2003, Art. 1. O HYPERLINK "<http://www.inep.gov.br>" INEP, criado pela Lei Nº. 378, de 13 de janeiro de 1937, é transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, nos termos da Lei nº. 9.448, de 14 de março de 1997, alterada pela Lei nº. 10.269, de 29 de agosto de 2001. Dentre outras função, hoje o INEP é o órgão responsável pela operacionalização dos processos coordenados pela CONAES, cabendo-lhe implementar as deliberações e proposições no âmbito da avaliação da educação superior, bem como produzir relatórios pertinentes para o parecer conclusivo a ser emitido pela CONAES que os encaminhará aos órgãos competentes para que se proceda os atos autorizativos (credenciamento e renovação de credenciamento da Instituição, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos Cursos).

É de competência de cada instituição realizar a sua autoavaliação como componente da avaliação institucional, que é a ênfase do SINAES. Para tanto cada IES compõe a CPA (Comissão Própria de Avaliação), cuja constituição deve ser instituída por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos. A CPA tem atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

Cabe citar que a CPA foi criada pela Legislação de Ensino Superior do MEC – Lei 10.861 de 10 de abril de 2004 e pelo Decreto 5.773 de 9 de maio de 2006. Essa comissão é elemento obrigatório para todas as instituições de ensino superior do País e tem por objetivo avaliar a IES de forma autônoma, apresentando seu relatório de avaliação para o dirigente institucional e para o INEP, possibilitando à IES o aperfeiçoamento de seus processos internos no que diz respeito às dez dimensões do SINAES. Dessa forma, a Avaliação Institucional é um processo permanente de construção e formação, tendo como objetivo criar um hábito dentro das instituições ou mesmo uma cultura avaliativa que atenda a interesses da comunidade,

respeitando os objetivos da avaliação formativa. Aliás, a avaliação institucional faz-se necessária nas instituições de ensino superior, pois dinamiza a prática pedagógica e constrói uma cultura de redirecionar caminhos, quando preciso for.

O outro instrumento de avaliação do SINAES é o ENADE (Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes) que é um dos procedimentos de avaliação do Sistema Nacional da Educação Superior (SINAES), composto também pela avaliação de cursos e das instituições. É um instrumento destinado a avaliar o desempenho dos estudantes com relação: a) aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação; b) ao desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional; e c) ao nível de atualização dos estudantes com referência à realidade brasileira e mundial.

Quanto à organização do SINAES a norma estabeleceu que a regulação, supervisão e avaliação serão de competência do Ministério da Educação através do Ministro como órgão máximo da educação superior no Sistema Federal, tendo inserido a Secretaria de Educação Superior, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Educação à Distância, Conselho Nacional de Educação (CNE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

O SINAES estabelece através dos atos autorizativos os procedimentos para funcionamento das Instituições de Educação Superior, inclusive denominando de atos administrativos de credenciamento e reconhecimento de IES e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. Cabe ressaltar, que no tocante ao tipo de Instituições, estarão submetidas à avaliação todas as IES do Sistema Público Federal, Estadual e Municipal, Privado, Comunitário e/ou Confessionais (Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas, Centros de Educação Tecnológica, Institutos Superiores de Educação).

### **A efetividade das normas do SINAES no Sistema Estadual: o regime de colaboração e o caso da UNEMAT**

O SINAES, como Sistema Nacional, prevê a participação das IES pertencentes aos Sistemas Estaduais, conforme previsto pelo art. 211 da CF e art. 8º da Lei 9.394/96, por meio da adoção de *regime de colaboração* onde

com a assinatura do termo de cooperação temos a construção do Sistema Nacional de Avaliação. No âmbito da atuação da União consta a determinação para assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar em sistema de colaboração, ou seja, através do regime de colaboração entre os entes federal e estadual serão estabelecidas as prioridades e a melhoria da qualidade de ensino, sendo que tanto no âmbito federal como no âmbito estadual haverá de forma concorrente a atuação para fins de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos e estabelecimentos de ensino superior.

Neste contexto, torna-se de ingente relevância a verificação da efetividade das normas pertinentes a avaliação no âmbito do SINAES no contexto da UNEMAT, como universidade estadual. Como se efetiva juridicamente a participação da UNEMAT no SINAES? Ainda faz-se relevante verificar a quantidade de informações que estão de posse dos envolvidos em todo o processo avaliativo, seja quanto ao grau de envolvimento, bem como na consciência da importância do processo de avaliação para toda sociedade.

Essas são algumas das questões de investigação do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional, que tem como objetivo analisar os impactos, os sentidos, os efeitos e as mudanças provocadas pelo SINAES em face da Universidade do Estado de Mato Grosso. A questão que refere-se a aplicabilidade da legislação do SINAES no sistema estadual de ensino, foi analisada comparando a Lei 10.861/2004/SINAES e o regime de colaboração assinado entre o CEE/MT (Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso) e a CONAES.

A Universidade do Estado de Mato Grosso iniciou o seu processo de avaliação institucional em 1997. Pelos documentos analisados, o projeto começou a ser elaborado em 1994 atendendo a carta convite do *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)*, mas somente em janeiro do ano de 1997 foi composta a primeira Comissão Central de Avaliação Institucional, que implantou o processo de avaliação institucional na UNEMAT. As discussões com a comunidade acadêmica pautaram nos objetivos de fazer chegar a todos os segmentos da Universidade a proposta de Avaliação Institucional do PAIUB, sua origem e vinculação com o MEC, bem como, seus princípios norteadores, concepções e características.

A concepção de avaliação que orienta o processo de avaliação institucional da UNEMAT desde o seu início está sustentada na avaliação

participativa. No seu início a metodologia que orientou a proposta estava sustentada pelo PAIUB. Observamos nas análises da trajetória da avaliação institucional da UNEMAT a sua autonomia para construir e reconstruir o processo de avaliação e a grande participação da comunidade acadêmica na etapa de diagnóstico, no momento de responder os instrumentos propostos pela comissão de avaliação.

Em 2004, em atendimento às exigências do INEP/MEC, houve uma reestruturação da proposta de avaliação que estava sendo executada aos princípios do SINAES.

A partir das análises realizadas nos documentos legais em relação ao SINAES, evidenciamos que a avaliação institucional em âmbito do Estado de Mato Grosso é regulamentada pelo SINAES (CONAES/MEC), pela Resolução nº 311/2008 (CEE/MT) e pelo regime de colaboração (CONAES/MEC e CEE/MT).

A resolução normativa nº 311/2008 – decorre de ação conjunta do CEE/MT e da CONAES e é norma de aplicação no Estado de Mato Grosso, com fito de instituir mecanismos de organização e funcionamento das Instituições de Ensino Superior, onde se atribui a responsabilidade ao Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso - CEE/MT e a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia - SECITEC/MT, quanto as IES. A referida norma distingue o papel SECITEC/MT bem como do CEE/MT, deixando bem claro e de forma expressa que ao CEE/MT segundo o art. 1º, § 2º da Resolução nº 311/2008 tem atribuída a responsabilidade pela regulação, realizada por atos administrativos que autorizam o funcionamento das IES, regulação esta que se dá através do credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e modificações do curso superior, conforme constou no art. 29 e seguintes, e quanto a SECITEC/MT tem estabelecida a competência para a supervisão das instituições de ensino superior, segundo art. 1º, § 3º da RS nº 311/2008, onde terá que anualmente acompanhar as IES, através de verificação *in loco* os cursos superiores autorizados, reconhecidos e criados pelas IES que forem submetidos ao ENADE, na forma do art. 70 e seguintes da Resolução nº 311/2008, ou seja, norma com evidente intento interventivo no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Na Universidade do Estado de Mato Grosso através da Resolução nº 002/2005, editada pelo Conselho Universitário – CONSUNI, regulamentou a Comissão Própria de Avaliação – CPA, com objetivos principais de coordenar os processos internos de avaliação da Universidade, auto-

avaliação institucional, sendo que na mesma época o Conselho Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso - CEE/MT, firmou com Ministério da Educação e Cultura – MEC, por meio da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) o Termo de Cooperação, para fins de ampliar a atuação do CEE/MT nos processos de avaliação externa da Unemat, inclusive apoiando e orientando a Unemat a participar efetivamente na avaliação do desempenho de seus acadêmicos através do ENADE.

Os resultados do ENADE devem integrar todo processo de avaliação, acompanhando e complementando os procedimentos da avaliação institucional e dos cursos. Devem ainda, garantir a integração dos instrumentos e efetivação do SINAES, promoção de seminários sobre avaliação do ensino superior do Mato Grosso, apoiar e reconhecer as Comissões Próprias de Avaliação, apoiar e acompanhar todo o processo de auto-avaliação, estimular os docentes da Unemat a integrarem o banco nacional de avaliadores das comissões externas de avaliação das Instituições de Ensino Superior, qualificados pelo INEP, e ainda, aplicar penalidades às Instituições - as instituições que se classificassem nos níveis mais baixos deveriam assinar um protocolo de compromisso firmado ou *pacto de ajustamento de conduta* com o Ministério da Educação, no qual se comprometeriam a adotar medidas para garantir melhorias na qualidade institucional. O não cumprimento do pacto deveria resultar em severas penalidades, incluindo a perda do credenciamento institucional e/ou do reconhecimento do curso, conforme permissivo do art. 10 da Lei 10.861, 14 de abril de 2004.

A CONAES/MEC teve reservado, pelo termo firmado, a promoção de indicadores comuns de avaliação com o CEE/MT, avaliação periódica do próprio regime de colaboração, estimular e realizar periodicamente programas de capacitação de avaliadores, encaminhar relatórios de resultados ao CEE/MT, homologar os resultados da avaliação das IES vinculados ao CEE/MT, em suma, os papéis exercidos pelo CEE/MT e pela CONAES/MEC são de extrema importância para os atos autorizativos. Enquanto o CEE/MT exerce a avaliação *in loco* por meio da SECITEC/MT (Resolução 311/2008), ou seja, aplica todos os institutos de avaliação diretamente à UNEMAT com nítido objetivo de regular, supervisionar, o ente federal tem o papel de buscar integração com o ente estadual, para fins de que avaliação instituída pelo SINAES seja efetivamente aplicada, inclusive confirmando os resultados, pois o ato de homologar as avaliações restou atribuído ao ente federal, prescrito no termo de cooperação técnica.

Portanto, a participação e integração concorrente do CEE/MT e CONAES/MEC gera obrigações legais para a UNEMAT, pois, ao mesmo tempo que está jurisdicionada ao CEE/MT para fins de atos autorizativos, está também dependente da CONAES/MEC como representante do ente federado, para implantar o processo de avaliação nos termos do SINAES e a sua homologação se dará em nível nacional a ser proferida pelo Órgão Colegiado Federal. Contudo, não há dúvida, que a autonomia Estadual é destacada pelo termo de colaboração, haja vista que toda a operacionalização do processo de avaliação resta de competência do Estado, nos termos do SINAES, que vai supervisionar e regular a atuação das IES, ou seja, mesmo a homologação a ser conferida pelo ente federativo, depende de todo processo de avaliação legitimado pelo CEE/MT.

Observa-se no Termo de Cooperação Técnica a falta de clareza sobre essa homologação da avaliação pela CONAES. A Resolução 311/2008 estabelece as funções do CEE-MT e da SECITEC/MT, porém não deixa explícito como se darão as relações destas instâncias com o SINAES. De posse dessas inconcretudes no processo de colaboração entre os entes federados em relação a avaliação e a regulação do Sistema Estadual de Mato Grosso, a UNEMAT continua operacionalizando o seu processo de avaliação institucional, mas fica na balança, ora prestando informações ao INEP (Censo da Educação Superior, ENADE, CPA e outras tantas), ora prestando informações à SECITEC/MT (Comissão externa de avaliadores), ora atendendo as recomendações dos atos autorizativos do CEE/MT.

Observa-se que cada órgão e ente federado está preocupado em exercer bem a sua função, porém não observamos uma preocupação com a integração dos diversos instrumentos de avaliação do SINAES (avaliação institucional, avaliação dos cursos e ENADE), esse princípio da integração dos diversos instrumentos para avaliar a qualidade institucional fica comprometida, já que o primeiro (avaliação institucional) é de responsabilidade da IES com prestação de contas à CONAES/INEP, SECITEC/MT e CEE/MT; o segundo (avaliação e supervisão dos avaliadores externos) fica sob a responsabilidade da SECITEC-MT e o terceiro (ENADE) totalmente operacionalizado pela CONAES/INEP e os atos autorizativos ficam sob a responsabilidade do CEE/MT. Ao que nos parece, nessa complexa rede de atribuições se perde a função central do SINAES, que é a avaliação e melhoria da qualidade da IES a partir da integração de diversos instrumentos avaliativos.

A aplicação do SINAES nas universidades estaduais, a partir do

regime de cooperação pode estar em meio a *nós* que precisam ser desatados a fim de se consolidar um termo de cooperação explícito e exequível para os entes federados que possibilite a melhoria das atividades desenvolvidas pela Universidade.

## Conclusão

As questões acerca da avaliação e da legislação vigente em relação ao SINAES merecem os seguintes destaques:

- O SINAES é uma **obrigação legal**, estabelece uma imposição em face do administrado, o que significa a falta de liberdade para discussão sobre o conteúdo da norma, haja vista que o legislador brasileiro, compreendeu que a avaliação institucional deve ser obrigatoriamente observada. Saliente-se, que o controle da qualidade da educação foi conferido ao Poder Público pela LDB no seu art. 7º, inciso II haja vista que a própria Constituição Federal determina a observância do princípio da garantia de padrão de qualidade, prevista no art. 206, inciso VII. Princípio de avaliação da qualidade que faz parte de acordos internacionais e do contexto da internacionalização das universidades.

- O SINAES e a legislação aplicável têm **finalidade nitidamente regulatória das instituições**, ou seja, os resultados das avaliações realizadas por determinação legal serão utilizados para fins de *acreditação*, inclusive para eventuais intervenções do Poder Público nas instituições de ensino.

- Interessante observar que o SINAES e legislação aplicável também estabelecem a **obrigatoriedade da avaliação**, das instituições, dos cursos e dos acadêmicos, com finalidade de melhoria da educação superior.

- A Portaria nº 2.051/2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES, define que a CPA deve contar com a presença de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e da sociedade civil organizada.

- A resolução normativa nº 311/2008 – CEE/MT é norma de aplicação da avaliação e regulação no Estado de Mato Grosso, com fito de instituir processo de regulação e supervisão das Instituições de Ensino Superior, conforme consta em seu art. 29, onde se atribui a responsabilidade pela função regulatória ao CEE/MT e a avaliação e supervisão à SECITEC/MT, na forma do art. 70, ou seja, norma com evidente intento interventivo no âmbito do Estado de Mato Grosso para as Instituições de Educação Superior.

Analisando essas considerações, citamos Dias Sobrinho (2003, p. 92-93) ao mencionar que

a avaliação faz parte dos contextos humanos, que estão sempre inevitavelmente mergulhados em ideologias e valores e, portanto, em jogos de interesses contraditórios e disputa de poder. A avaliação é fundamentalmente política porque pertence ao interesse social e produz efeitos públicos de grande importância para as sociedades.

Não é de se surpreender que as avaliações e as conseqüentes reformas na educação superior, conduzidas por agências governamentais ou por organizações multilaterais carreguem uma forte orientação econômica e até economicista. Como cada avaliação afirma os valores que se prega num determinado governo ou sociedade, ela será veículo de mentalidades e filosofias educativas ali predominantes. Afinal, é com base em seus diagnósticos, que se elaboram as políticas públicas, se fixam determinados currículos, se valorizam programas e se legitimam saberes e práticas. “Mesmo quando são os elementos técnicos que se tornam mais visíveis nas discussões, em realidade são valores políticos, filosóficos, éticos ou até mesmo interesses marcadamente mercantis que realmente estão em questão”, acentua Dias Sobrinho.

A legislação vigente sobre o processo de avaliação da Educação Superior, principalmente no que tange a colaboração entre os entes da federação, não possibilitou a percepção de uma perspectiva democrática, tendo em vista a definição de normas em relação ao SINAES, ora pela federação, ora pelo Estado, normas estas que são imposição e determinação para a prática da avaliação e da regulação da IES. Temos que concluir que o objetivo regulatório das normas, e o chamado ranqueamento, acabam por ser considerado como nivelamento de instituições como um produto a ser ofertado no mercado de consumo, quando em verdade a educação deveria ser tratada como um bem público, ou seja, não transacionável, direito inalienável do cidadão, com evidente intenção de proporcionar melhorias a própria sociedade.

Cabe considerar, que segundo Gasparetto (2011) o foco da Universidade centra-se no conhecimento dos problemas, limitações, condições e potencialidade e na tomada de decisões, tendo como horizonte a melhoria e a mudança do seu funcionamento. O foco do Estado centra-se no controle, na regulação, na normatização, no credenciamento e descredenciamento, na garantia de um mínimo de condições e de qualidade nos serviços prestados. O Mercado, por sua vez, segundo sua lógica interna

de dinamismo, competição ou concorrência, tem seu foco centrado na hierarquização, na premiação, na punição ou exclusão: *quem não tem competência não se estabelece*.

Sendo assim, a avaliação institucional deve ser vista como um processo de criação de cultura, de busca contínua de atualização e de auto-superação pelos atores-sujeitos e de auto-regulação institucional ao nível das estruturas de poder e do sistema, assegurando, assim, sintonia com as mudanças operadas no entorno, na economia, na ciência e na tecnologia. Em relação ao termo de cooperação técnica firmado entre o CEE/MT e a CONAES/INEP para operacionalização do SINAES nas Universidades Estaduais de Mato Grosso, concluímos que não está explicitado com clareza as formas técnicas e metodológicas e as competências dos entes federados na prática dos instrumentos de avaliação, o que compromete a essência do SINAES que é a conjugação de vários instrumentos de avaliação. Ristoff (2004, p. 181) corrobora com esta análise ao afirmar que o SINAES desloca o seu centro de uma simples prova para a conjugação de instrumentos diversificados, entre eles cita, a avaliação institucional, a avaliação de áreas e cursos, a avaliação do desempenho discente, o censo da educação superior, a avaliação da pós-graduação pela CAPES. Esses instrumentos diversificados permitem lançar diferentes olhares sobre os cursos, a instituição e sobre a educação superior em geral.

## Referências

Associação Europeia das Universidades. European University Association - EUA: Programa de Avaliação Institucional. Universidade de Évora. *Relatório de Avaliação da EUA dez. 2007*. Disponível em: [http://www.qi.uevora.pt/EUA\\_relatorio\\_versao\\_traduzida.pdf](http://www.qi.uevora.pt/EUA_relatorio_versao_traduzida.pdf). Acesso em 21 nov. 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em 21 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=14572tipo norma=DEC&data=19201223&link=s> Acesso em 21 nov. 2010

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 21 nov. 2010

\_\_\_\_\_ *Decreto nº 68.908, de 13 de julho de 1971.* Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/115157/decreto-68908-71> Acesso em 21 nov.2010

\_\_\_\_\_ *Decreto 5.773 de 9 de maio de 2006.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm) Acesso em 21 nov. 2010.

\_\_\_\_\_ *Lei nº. 378, de 13 de janeiro de 1937.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102716> Acesso em 21 de nov. 2010

\_\_\_\_\_ *Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf> Acesso em 21nov.2010

\_\_\_\_\_ *Lei nº. 9.448, de 14 de março de 1997.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9448.htm) Acesso em 21 nov.2010

\_\_\_\_\_ *Lei nº. 10.269, de 29 de agosto de 2001.* Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/101042/lei-10269-01>. Acesso em 21 nov.2010

\_\_\_\_\_ *Lei 10.861 de 10 de abril de 2004.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm) Acesso em 21 nov. 2010.

\_\_\_\_\_ *Portaria Nº. 2.255, de 25 de agosto de 2003.* Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/pesquisar.do?...2760>. Acesso em 21 nov. 2010

\_\_\_\_\_ *Resolução nº 311/2008-CEE/MT.* Disponível em: <http://www.cee.mt.gov.br/atosnormativos>. RESOLUÇÃO 0311-2008 Educação Superior. Acesso em 21 nov. 2010.

CRUZ, Hélvia Leite. *Avaliação: uma velha e nova questão.* In: [www.adunb.org.br](http://www.adunb.org.br), 2004. Acesso em 14 out. 2010.

DIAS SOBRINHO, José (org.). *Avaliação institucional da UNICAMP: processo, discussão e resultados.* Campinas - São Paulo: UNICAMP, 1995.

\_\_\_\_\_ *Campo e Caminhos da Avaliação: a avaliação de educação superior no Brasil*. In: Freitas, Luiz Carlos de (org). *Avaliação: construindo o Campo e a Crítica*. Insular, Florianópolis, 2002.

\_\_\_\_\_ *Objetivos e efeitos da avaliação*. In: DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. Cortez, São Paulo, 2003, p. 91-134.

GASPARETTO, Agenor. *Avaliação Institucional: Processo Doloroso de Mudança: a Experiência da Uesc - Ilhéus-BA*. In: [cappf.org.br/tiki-download\\_file.php?fileId=40](http://cappf.org.br/tiki-download_file.php?fileId=40). Acesso em 21 nov. 2010.

MEYER, Victor Jr. *A busca da qualidade nas instituições universitárias*. Enfoque, Rio de Janeiro – RJ, v. 10, p. 18-21, set. 1993.

RISTOFF, Dilvo Ivo. O SINAES e os seus desafios. *Revista Avaliação*. ano 9, vol. 9 – n.1, mar. 2004.

ROMANELLI. Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. 34. ed., Petrópolis – RJ: ed. Vozes2009.

**Data de recebimento: 16.06.2014**

**Data de aceite: 30.06.2014**