

# **Avaliação da educação pelo Poder Público: das diretrizes constitucionais à complexa sistemática criada por normas complementares**

*João Roberto Moreira Alves (\*)*

A avaliação da educação tem sistemas diferentes em diversas partes do mundo.

Alguns países optam por deixar que o próprio mercado e as instituições promovam a verificação dos padrões de qualidade. Outros criam sistemas mistos, com participação do governo, da sociedade civil organizada e da comunidade educacional. Um terceiro grupo confere competência para que o poder público analise os níveis alcançados pelos alunos, profissionais da educação e pelos estabelecimentos de aprendizagem.

O Brasil, a partir da metade do Século XVIII, alinhou-se a esse último modelo, dando poderes para que o governo promova a avaliação.

Nos 210 primeiros anos de educação no Brasil (de 1549, quando foi criada, pelos Jesuítas, a primeira escola no país até 1759) a educação era feita exclusivamente pela iniciativa privada.

O intervencionismo estatal na área de educação foi implantado, em nosso país, em 1759, através do Marques de Pombal, que definiu normas para que D. João I editasse a reforma do ensino em todo o domínio português, incluindo, à época, a Colônia.

Vale ressaltar que há 17 séculos o mundo já tinha conhecido o fracassado edito do imperador Deocleciano, que criou regras para tudo, inclusive para as ações dos professores. (1)

Veio a independência e passaram os séculos e diversos modelos foram experimentados. Em algumas épocas, com maior flexibilidade, em outras, com grande centralismo no governo federal.

A Constituição de 1988 decidiu que compete ao poder público autorizar as instituições de ensino e promover a avaliação de qualidade.

O pacto federativo e a autonomia dos entes que formam a nação afirmam que deva haver os sistemas de ensino federal, estadual, do distrito federal e dos municípios.

Os mesmos é que são competentes para legislar acerca dos critérios para cumprir os preceitos da carta magna.

A lei de diretrizes e bases da educação nacional, aprovada em 1996, extrapolou a CF e, atendendo a pressões do poder executivo federal, incluiu dispositivos definidos como credenciamento, reconhecimento, recredenciamento, renovação de reconhecimento e deu margem a outras formas de controlar os padrões de progresso dos discentes matriculados em todos os centros escolares.

Verificando-se à luz da Carta maior, todos os institutos inseridos na LDB, além da autorização e avaliação, podem ser considerados inconstitucionais.

Entretanto, como inexistiram questionamentos junto ao Supremo Tribunal Federal, instância competente para apreciar as ações diretas de inconstitucionalidades, os procedimentos da União passaram a ser seguidos pelos executivos de níveis inferiores.

Vemos, hoje, em nosso país, uma expressiva quantidade de critérios que foram implantados para avaliar a educação básica e superior nas escolas regulares.

Não há, ainda, normas para aferir o desempenho dos cursos livres, entendidos como os de formação para atividades consideradas de qualificação profissional elementar, para a pós-graduação lato sensu (incluído os MBAs), universidades corporativas e outros centros que não conferem diploma, mas apenas certificados.

O foco das avaliações passou a ser apenas o das organizações educativas instituídas pela iniciativa privada ou pelo poder público, na educação básica e superior.

Embora o mais exitoso seria deixar a avaliação a cargo dos próprios estabelecimentos, foram criadas, diversas formas de avaliação, especialmente pela União, através do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Algumas das aferições ganham mais espaço na educação básica, como o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), a Prova de Provinha Brasil, etc.

Outras foram criadas especialmente para o ensino superior, como o ENADE – Exame Nacional de Avaliação dos Estudantes (que substituiu o antigo Provão), com metodologias próprias, e diretrizes ditadas pelo executivo federal.

O mais expressivo instrumento legal para os cursos de graduação é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, imposto por uma medida provisória que acabou sendo transformada em lei.

O SINAES prevê avaliação calcada em três pilares: a auto avaliação, naturalmente a ser feita pelas próprias universidades, centros universitários e faculdades; a avaliação do aluno, por intermédio do Exame Nacional de Desempenho do Estudante e a avaliação externa, a ser exercida pela União.

O modelo da lei foi aceito pacificamente pelas cerca de 2.500 instituições de ensino superior e pelos quase 7.000.000 de estudantes matriculados nos cursos de graduação e graduação tecnológica.

Essa tranquila submissão das entidades mantenedoras e mantidas às regras decididas pelo executivo e legitimadas pelo legislativo é costumeira no Brasil. Vê-se manifestações isoladas do "jus spemianidi" mas sem fortes ecos no conjunto das organizações. Os dirigentes das entidades representativas do ensino superior, receando represálias, preferem buscar caminhos de entendimento administrativo com o governo e são muito raros os questionamentos judiciais.

O assunto começou a ganhar novas dimensões, quando numa atitude inexplicável à luz da ordem constitucional, o governo federal induziu o legislativo a criar lei estabelecendo taxas de serviço para avaliação. Passou-se a cobrar das mantenedoras privadas, valores para que o Ministério da Educação, através de seus órgãos específicos, faça o que tem a obrigação constitucional de executar.

Mais uma vez, o silêncio da maioria, provocou uma "validação" da prática de arrecadação de quantitativos financeiros, inicialmente mais módicos, mas que estão em vias de ser aumentados significativamente, caso seja aprovado projeto de lei criando uma chamada "agência reguladora" do sistema.

Cobrar taxa sob o pretexto de falta de recursos orçamentários, representa uma ameaça a todos os segmentos. Não vemos, por exemplo, cobrança de valores para que os órgãos fazendários promovam a fiscalização de tributos. Não se tem notícias de taxas de serviços para acompanhar o meio ambiente, a saúde, etc.

Mesmo com a falha do princípio jurídico passou a ser corrente o princípio de cobrança para a avaliação e o Ministério, bem como o seu maior órgão de avaliação, até o presente

momento - o INEP – recebe quantitativos financeiros para mandar seus profissionais às instituições.

É certo de que, mesmo recebendo um pagamento pelos serviços de avaliação, inexistem "experts" em muitas áreas específicas. O desenvolvimento das ciências e a autonomia das universidades e centros universitários permite que sejam criados programas inovadores, sem que existam, ainda, no banco de avaliadores do INEP, pessoas cadastradas para promover a verificação local ou a distância. Há também dificuldades (mesmo com uma retribuição financeira) para conseguir pessoas dispostos a visitar unidades de ensino em regiões longínquas ou de difícil acesso.

Objetivando "amenizar" o problema de falta de pessoal especializado foram criados os chamados "ciclos avaliativos" do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, que agrupa, em três áreas, os cursos de graduação ou graduação tecnológica. Com isso somente em cada triênio haveria a avaliação externa.

O problema continuou e o MEC, numa forma ilegal, passou a criar "atalhos" através dos Conceitos Preliminares de Cursos (CPCs) e Conceitos Institucionais que atribuem notas (de um a cinco) conforme um conjunto de requisitos definidos burocraticamente pelo Executivo.

Os índices preliminares deveriam ser, como o próprio nome afirma, provisórios.

Mas, na prática, são considerados definitivos e com base nos mesmos o MEC aplica penalidades (para os que têm notas um ou dois) e dispensa da avaliação "in loco", exigida por lei, os que alcançarem notas superiores. Há anúncios de mudanças da sistemática, mas com reflexos a médio e longo prazos.

Os indicadores deram margens a rankings que são amplamente divulgados pela imprensa e pelas páginas eletrônicas não oficiais, causando graves consequências às entidades mantenedoras, instituições de ensino mantidas, docentes, alunos, etc.

O interesse no centralismo do governo federal em órgãos singulares ou colegiados com forte predominância de funcionários públicos, fez com que a lei que criou o SINAES retirasse os poderes de avaliação do Conselho Nacional de Educação para a quase totalidade dos casos, transferindo tais atribuições para a CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Esse órgão, que funciona nas mesmas dependências do CNE, tem igual – ou pior – dificuldade operacional que o colegiado co-irmão. Suas reuniões são "reservadas", não há divulgação de pauta nem de decisões a curto ou médio prazo.

Ao longo desses últimos tempos, o executivo criou sistemas operacionais diversos. Primeiramente o SAPIENS e mais tarde o e-MEC. Para ambos foram previstos meios de agilização e transparência das ações, mas, os propósitos não se concretizaram, como esperavam seus idealizadores. Agora busca um novo sistema, mas ainda com o funcionamento bastante precário.

Continuando a existência de grandes "amarras" o MEC fez mudanças em sua estrutura e extinguiu a Secretaria de Educação a Distância, alterou competência da Secretaria de Educação Superior e de outros órgãos e criou uma secretaria, centralizando as ações: a de Regulação e Supervisão da Educação Superior, encarregada de analisar praticamente todos os processos que envolvem universidades, centros universitários e faculdades.

A SERES, apesar do esforço de seus servidores, continua sem dar conta das atribuições e, para que possa agilizar o trâmite dos processos e ampliar a aferição da qualidade, chegou a propor a criação de um novo órgão, sob o título de INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior. O projeto de lei, elaborado sem debate com a sociedade civil ou com as entidades representativas dos diversos segmentos do ensino superior e encaminhado ao Congresso Nacional, encontra-se paralizado e com poucas chances de aprovação.

Nesse projeto as taxas de avaliação são brutalmente elevadas. Além disso, é criada uma taxa de supervisão permanente, com valores a serem recolhidos ao erário público a cada seis meses.

Logicamente que, na forma do previsto na legislação que estabelece o preço dos serviços educacionais cobrados pelas instituições privadas, quem pagará serão os alunos.

Outro grave problema vivido atualmente prende-se às dificuldades de atendimento às partes interessadas (instituições e alunos, especialmente).

O Ministério da Educação "entrincheirou" seus servidores e atualmente há necessidade de pedidos de agendamento para reuniões com colaboradores de todos os escalões. Não há atendimento telefônico e uma linha direta para dar suporte aos dirigentes ou procuradores das organizações, apesar de existir, têm um fraco desempenho.

Aliás, seguiu o mesmo modelo que existe no Conselho Nacional de Educação, na Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Diante desse cenário pode-se afirmar que, na prática, a "criatura" ameaça ferozmente o seu "criador".

As boas intenções dos que criaram os sistemas não foram alcançadas e o "monstro da burocracia" não consegue eliminar as infundáveis rotinas.

Estabeleceu-se, diante de tanta complexidade do sistema, um verdadeiro "terrorismo administrativo" onde as ameaças ocorrem frequentemente no portal eletrônico do Ministério, pela imprensa oficial, através de edições de incontáveis portarias e despachos publicados no Diário Oficial da União, ou dos grandes veículos de comunicação.

Só existe uma solução para esse grande impasse: o Poder Executivo Federal respeitar a Constituição Federal e, apenas, autorizar as instituições e promover a avaliação contínua da qualidade.

Os critérios estabelecidos na legislação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior são perfeitos. O grande problema surgiu pelas normas infralegais.

Eliminar decretos, portarias e outras disposições, é a única saída.

Restabelecer-se-á, com isso, a paz no campo da educação brasileira e permitirá que as escolas de educação básica, bem como as universidades, centros universitários e faculdades possam se dedicar a um programa efetivo de desenvolvimento. Os "atropelos" das determinações de curtíssimo prazo ou calcadas em princípios subjetivos vêm provocando a perda de foco do que é o mais importante: a educação de qualidade.

A medida é simples. Basta haver a grandeza dos responsáveis pelo Ministério da Educação de reconhecer que não há condições (por maior que seja o número de servidores) de cumprir as disposições que a cada dia foram aumentadas.

Os espíritos malignos do Imperador romano Diocleciano e do Marques de Pombal, que há séculos, criaram o intervencionismo estatal na educação, ainda pairam na Esplanada dos Ministérios, trazendo enorme ameaça à liberdade dos sistemas de aprendizagem, consagrados em nossa Constituição Brasileira.

Nota de rodapé

- (1) O Edito Máximo foi um decreto baixado pelo imperador romano Diocleciano, em 301. Tal medida visava à fixação de preços máximos para as mercadorias e salários, sendo os infratores condenados à morte.

## **Bibliografia**

- Carta Mensal Educacional nº 91 (maço de 2008) Instituto de Pesquisas e Administração da Educação;

- Estudos e pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisas e Administração da Educação - [www.ipae.com.br](http://www.ipae.com.br)

### **O autor (\*)**

João Roberto Moreira Alves

Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais e Administração e pós-graduado em Direito Empresarial e Gerência. Fundador e presidente do Instituto de Pesquisas e Administração da Educação, Presidente da Associação Brasileira de Direito Educacional, Diretor da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino e integrante do Colegiado do SEMERJ (Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro). Ex-Presidente da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional e ex-Diretor da Associação Brasileira de Educação a Distância. Coordenador do Instituto de Liderança de Lions Internacional. Autor de diversos livros e trabalhos científicos, editados sob forma de "e-books" e convencionais nas áreas de educação a distância, administração da educação e direito educacional. Editor da Revista Brasileira de Educação a Distância, Revista do Direito Educacional, @dministração da Educação e Atualidades em Educação.