

## **A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SINAES**

MAUÉS<sup>1</sup>, Olgaíses – UFPA – olgaíses@uol.com.br

GT: Política de Educação Superior / n.11

Agência Financiadora: CNPq

A avaliação tem desempenhado um papel relevante nos últimos anos, servindo como parâmetro para a tomada de decisões e o conseqüente estabelecimento de políticas públicas. A questão tem perpassado todas as esferas sociais, com ênfase na educação, em função do papel privilegiado que esta tem numa sociedade. A importância está intimamente vinculada às funções atribuídas à avaliação, sobretudo quando o Estado descentraliza muitas das atividades que tradicionalmente tinha sob sua responsabilidade, em um processo de reforma, que modifica, dentre outros aspectos, a maneira de administrar.

O Estado reformado adota o modelo gerencial próprio da iniciativa privada, visto como ágil, eficiente e eficaz, centrado nos resultados, deixando a economia para a responsabilidade do mercado e assume o papel de Regulador e Avaliador das ações. É a partir dessa compreensão que ganha mais relevância o estudo da avaliação, enquanto uma política pública, tornando-se importante compreender e analisar os seus reflexos na sociedade, principalmente na educação superior, pelo lugar que esta passa a ocupar, após a reforma, enquanto um serviço que pode ser assumido por outras esferas que não somente as estatais.

Este texto tem como objetivo apresentar os resultados parciais de uma pesquisa em curso sobre as políticas de avaliação buscando-se, por meio do estudo de uma instituição federal de educação superior, investigar o papel que essa política desempenha. Para tanto, procurou-se analisar como vem ocorrendo a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), verificando como se processou a realização de uma das etapas desse sistema, aquela referente à avaliação interna ou auto-avaliação. As conclusões são parciais e assim devem ser entendidas. Os resultados a que se chegou refletem apenas um momento desse processo avaliativo e como tal são apresentados, o que não impede que se possa fazer inferências e chegar a conclusões que poderão ou não ser modificadas no decorrer da pesquisa.

### **O Estado e a Educação Superior.**

---

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação. Doutora e Pós-Doutora em Educação.

A reforma do Estado tem uma importância fundamental para se compreender as mudanças sofridas na educação superior, na medida em que um dos pontos cruciais apontados pelos seus ideólogos era a descentralização de algumas ações e a publicização de outras, a título de que o Estado estava “inchado”. Nessa lógica, algumas atividades passam a ser consideradas “não exclusivas”, isto é, podiam ser partilhadas com a iniciativa privada. Dentre essas estão “[...] as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica [...]” (PEREIRA, 1998, p.25) Com isso, fica definido que ao Estado compete ter sobre essas atividades, consideradas não exclusivas, apenas a função de regulação e controle.

O lugar da educação superior ficou bem definido nesse contexto do Estado reestruturado. À medida que a educação superior foi considerada como um serviço não exclusivo do Estado, podendo ser ofertada por organizações sociais, também denominadas públicas não estatais, criou a necessidade da existência de mecanismos de regulação e avaliação. Já que ao poder público ficou a responsabilidade da definição dos objetivos e a avaliação dos resultados, observando os parâmetros de eficiência, eficácia e qualidade estabelecidos, em geral, pelas exigências do mercado.

O Estado passa a ser chamado de regulador e avaliador, em função das novas funções que assume. A compreensão do papel da regulação é fundamental nesse novo desenho. Para Aglietta (1976) o modo de regulação “é o conjunto de mecanismos e de instituições que permitem o funcionamento da acumulação capitalista relativamente estável durante alguns períodos”.

Barroso (2005 p. 727) faz uma diferenciação entre regulação, que diz ele ser “mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados”, e a regulamentação que estaria “centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados”. A regulação na educação, sendo uma das conseqüências do novo papel que o Estado assume em relação a essa atividade, tem sido objeto de debate no mundo inteiro.

Afonso (2005 p.50) faz a ponte entre a regulação e a avaliação tratando-as como novos papéis do Estado. Para esse autor:

[...] a avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública. Aliás, a tensão inerente à avaliação como mecanismo de regulação e, simultaneamente, como mecanismo de desregulação, foi uma das expressões mais características das políticas reformadoras da chamada nova direita que, [...] resultaram de postulados contraditórios, originados de

uma confluência conjuntural e estratégica de perspectivas políticas econômicas, neoliberais e neoconservadoras.

Em um estudo realizado por Claude Lessard e Maurice Tardif a respeito da realidade de Quebec, em 2004, citado por Afonso (2005), os autores identificaram quatro fatores que teriam contribuído para a institucionalização de novas formas de regulação na educação: a tensão entre uma política neoliberal e outra humanística; a mudança do papel do Estado; a mercantilização e a mundialização e as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Assim, fica clara a relação existente entre essas duas funções que o Estado passa a desenvolver, na medida em que se reestrutura e busca descentralizar determinadas ações que antes desempenhava, e procura centrar-se no estabelecimento de metas e na verificação dos resultados.

Em relação a outra função assumida pelo Estado, Broadfoot (2000) defende a tese de que a avaliação é utilizada como meio de controle. Essa autora diz que o Estado tem necessidade de procedimentos de avaliação para controlar o conteúdo e a qualidade do ensino, para tanto, utiliza instrumentos de *accountability*<sup>2</sup> (prestação de contas e responsabilização sobre ações e recursos) para o estabelecimento de performances que o sistema educativo deve atingir e a verificação dos resultados alcançados.

A educação superior, pelo seu caráter de serviço não exclusivo do Estado, tem sido um dos alvos preferenciais de políticas de regulação e avaliação que objetivam possibilitar a verificação dos resultados e sua vinculação com o financiamento público ou com outras medidas que signifiquem premiação ou punição.

### **A Avaliação Institucional**

A compreensão da relação existente entre as funções que o Estado assume, como maneira de sair da crise cíclica do capital a partir da década de 1970, e o papel que a avaliação passa a representar nesse contexto é fundamental. O fato de o Estado assumir o papel de regulador e avaliador na lógica gerencialista, como forma da racionalidade técnica que prioriza os resultados, suscitou a necessidade da criação de

---

<sup>2</sup> É definido por Broadfoot (2000) como “[...] um processo que tem duas etapas. A primeira trata da identificação e da medida das performances do sistema educacional em relação aos objetivos previamente fixados. A segunda trata de uma resposta dada pelas instituições educacionais, graças aos mecanismos de controle destinados a identificar a distância entre os objetivos e os resultados. Mesmo sendo distintas sobre o plano teórico, as duas etapas frequentemente se confundem na prática”. (tradução da autora)

alguns referentes, na lógica mercadológica, que pudessem permitir o balizamento das ações e a verificação do produto.

A avaliação institucional é destacada nessa situação. Contudo, há de se esclarecer que essa forma, como outras, abarcam dimensões políticas, ideológicas, éticas e técnicas, não sendo, portanto, neutras, nem isentas das utilizações dos resultados para fins nem sempre pedagógicos, o que, aliás, muitas vezes, já faz parte do arcabouço da própria avaliação.

Sobrinho (1995) é bastante esclarecedor quando, pela negativa, constrói o outro pólo ao dizer que:

[...] a avaliação institucional não é instrumento de medida de atividades de indivíduos isolados, nem de trabalhos descolados de seus meios de produção; não é mecanismo para exposição pública de fragilidades ou ineficiência de profissionais individualizados. A avaliação institucional deve ser promovida como um processo de caráter essencialmente pedagógico. Não se trata apenas de conhecer o estado da arte, mas também de construir. [...] A avaliação institucional deve ser uma ação sistemática e global, que ultrapasse amplamente as avaliações pontuais (p. 61).

A compreensão do que vem a ser a avaliação institucional se faz necessária, para, de fato, se poder fazer a diferença de outras formas de avaliação e também para precisar seu alcance e as finalidades a que se propõe. Leite (2005) esclarece que esse tipo de avaliação visa à instituição como um todo, ou as políticas públicas de forma global e contextualizada. Complementando o entendimento que essa autora tem sobre o assunto é dito que esse tipo de avaliação é um projeto e um processo, na medida em que permite o balanço das ações desenvolvidas pela instituição visando à qualidade, ao mesmo tempo em que é um serviço prestado à sociedade e permite que os atores envolvidos repensem os compromissos, as metas, os modos de atuação, as finalidades das práticas e a missão institucional. Para tanto, é preciso que todos estejam integrados e se sintam partícipes desse processo.

A importância desse tipo de avaliação emancipatória fica bem evidenciada como um processo numa busca da qualidade que a instituição deve alcançar na prestação de serviços, na produção e transmissão dos conhecimentos, na formação de profissionais comprometidos com a transformação da realidade de uma sociedade capitalista. Ou seja, ao avaliar se está buscando não apenas a verificação de resultados e se estes estão de acordo com parâmetros do mercado, mas, sobretudo, se está procurando identificar o processo de desenvolvimento das ações, os recursos utilizados, o tipo de financiamento disponível.

A avaliação, quando emancipatória e democrática, envolve toda a comunidade, durante todo o processo, tendo, com isso, uma função formativa, na medida em que o alvo são as ações e as condições em que essas ocorrem. A junção de uma avaliação emancipatória com a avaliação formativa permite que, de fato, a avaliação institucional cumpra suas funções enquanto um ato político e pedagógico que visa à transformação da instituição, a fim de adequar seus objetivos às demandas sociais.

## **O SINAES**

Dentre as diferentes políticas para a educação superior, visando torná-la mais adequada às exigências neoliberais de modernização na concepção capitalista, está a política de avaliação.

A concepção de educação superior sofreu ao longo dos últimos 10 anos uma série de alterações. O fato de a mesma ter-se transformado em serviço não exclusivo do Estado trouxe sérias conseqüências, todas elas facilitando a privatização e a mercantilização desse nível de ensino.

Em 2003, a eleição de um governo, cujo programa indicava uma mudança de rumo, o combate aos programas neoliberais e as privatizações praticadas em todas as áreas, especialmente na educação superior, trouxe grandes expectativas para toda a sociedade que ansiava por mudanças. Nesse contexto, a avaliação era uma das reivindicações mais caras dos movimentos organizados, sobretudo, aqueles que congregavam os docentes e os estudantes. Esperava-se, de fato, que a educação pública, gratuita e com qualidade referenciada pela sociedade pudesse ser o parâmetro para todas as políticas, os programas, os projetos e as ações.

Uma das primeiras ações do novo governo, ainda em abril de 2003, ano da posse, foi a constituição de uma comissão para elaborar uma proposta de avaliação. A Portaria de nº. 11/03 do MEC/SESU teve como objetivo, expresso no artigo 1º:

Instituir Comissão Especial com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior<sup>3</sup> e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

Criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) e designados seus membros, foi estabelecido um prazo de 120 dias para que fosse apresentado um relatório das atividades, com base nas finalidades para as quais foi

---

<sup>3</sup> Posteriormente, em maio do mesmo ano, pela Portaria de nº. 19 do MEC/SESU essa expressão foi retificada por “sistema de educação superior”.

constituída. A CEA cumpriu o seu papel e no período aprazado apresentou um substancial relatório que foi encaminhado para apreciação dos órgãos competentes.

Apesar de algumas discordâncias que não chegavam a alterar as concepções de avaliação expressas no relatório da comissão, por exemplo, em relação à existência de um exame para os estudantes denominado PAIDEA, houve quase que um consenso, no meio acadêmico, sobre o desenho de avaliação proposto. Esse fato deveu-se muito às aproximações teóricas e metodológicas apresentadas, que tinham muitas afinidades com um outro processo vivido no início da década de 1990 denominado Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Do momento da entrega do relatório da CEA ao governo, setembro de 2003, até a promulgação da Lei 10.861 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o que representou quase sete meses de interregno, houve uma mudança significativa no Ministério da Educação: a troca do seu titular. O antigo Ministro da educação ainda chegou a encaminhar ao Presidente da República uma Exposição de Motivos (EM 137/03), a qual foi transformada na Medida Provisória nº. 147, em dezembro de 2003.

A proposta da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) foi alterada (pelo MEC, pela Medida Provisória pela Comissão de Educação da Câmara,) e transformada, posteriormente, na Lei 10.861, de abril de 2004, e em seguida, para melhor regulamentação da legislação, foi baixada pelo MEC/SESU a Portaria 2.052/04 .

Os princípios nos quais o SINAES se apóia são muito importantes para que se possa compreender o seu papel e ao mesmo tempo analisar como os mesmos estão sendo assumidos na prática de cada instituição. Esses princípios são: responsabilidade social com a qualidade da educação superior; reconhecimento da diversidade do sistema; respeito à identidade, à missão e à história das instituições; globalidade, isto é, compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada; continuidade do processo avaliativo. (BRASIL/MEC, 2004)

O novo Sistema deixa claro que tem como uma de suas finalidades a melhoria da qualidade da educação superior. Para alcançá-la, procederá à avaliação das instituições, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes. Para programar as ações, a legislação prevê a criação de uma Comissão Nacional de

Avaliação da Educação Superior (CONAES), vinculada ao MEC, tendo como atribuição principal a coordenação e a supervisão desse sistema, devendo propor e avaliar as dinâmicas, os procedimentos avaliativos, assim como estabelecer as diretrizes para a constituição de comissões de avaliação nas instituições, formular propostas para melhoria das instituições, com base nos relatórios recebidos, estabelecer os critérios avaliativos, dentre outros.

Ao se analisar a legislação vigente, Lei 10.861/04 e a Portaria 2.051/04, pode-se constatar que a concepção que perpassa esses documentos é de uma avaliação somativa e produtivista. Os próximos parágrafos serão dedicados a uma análise inicial sobre essa questão, na qual buscarei evidenciar essa compreensão.

O SINAES apresenta a necessidade de avaliar as instituições de educação superior levando em conta três dimensões, a saber: a institucional (interna e externa), a dos cursos de graduação e a do desempenho dos estudantes<sup>4</sup>. Para operacionalizar ações que permitam que essa política seja implementada há uma explicitação de cada um desses aspectos, ressaltando sua importância.

Com relação à avaliação institucional (auto-avaliação/interna e externa), o artigo 3º da Lei 10.861/04 explicita que esta tem como objetivo identificar o perfil da instituição por meio das diferentes atividades realizadas, como os cursos, os programas, os projetos. A avaliação interna (auto-avaliação) deve ser coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) que deve ser constituída por ato do dirigente máximo da Instituição de Educação Superior (IES), devendo fazer parte da sua composição representantes dos três segmentos da instituição, devendo ter autonomia em relação à administração. Já a avaliação externa “*in loco*” seria realizada por comissões externas, designadas pelo INEP e constituídas, por indicação do MEC, de nomes cadastrados e capacitados pelo INEP.

A legislação destaca que essa avaliação deveria considerar “obrigatoriamente” dez dimensões: a missão e o plano de desenvolvimento institucional; a política para as atividades fim (ensino, pesquisa e extensão); a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal tanto docente quanto técnico-administrativo; a organização e gestão da instituição; a infra-estrutura física; o planejamento e a avaliação, incluindo os processos, os resultados e a eficácia da auto-avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes e a sustentabilidade financeira da instituição.

---

<sup>4</sup> Nessa etapa da pesquisa está sendo analisada apenas a avaliação institucional

A CONAES elaborou em 2004 um Roteiro de Auto-Avaliação Institucional, no qual, a título de orientações e sugestões elenca, para cada uma das dez dimensões explicitadas na legislação 10.861/04, os elementos necessários para a construção dos instrumentos avaliativos. Assim, constam para cada dimensão do Roteiro o Núcleo básico e comum, o Núcleo de temas optativos, a documentação, os dados e os indicadores necessários.

A Avaliação Institucional interna ou auto-avaliação tem um papel central nesse Sistema. É a partir dela, do Relatório apresentado à CONAES pela CPA que a avaliação externa ocorre, e que serve de referencial para o processo de credenciamento e credenciamento das instituições. (BRASIL/MEC/INEP, 2004). Esse papel de regulação e controle que a avaliação institucional exerce não deve ficar restrito à atribuição de conceitos (Lei 10.861/04, § 3º. Art.3º.), que podem permitir sanções ou premiações, conforme o caso, e que, na minha compreensão, não deve ser função de uma avaliação formativa e emancipatória.

É inegável o nível de detalhamento apresentado nos instrumentos que trazem as Diretrizes para a Avaliação Interna e Externa. Há um volume muito grande de informações que devem ser coletadas e uma explicitação minuciosa de cada Indicador e os critérios a serem considerados para informar se os mesmos foram alcançados. Também, para cada dimensão avaliada devem ser informadas as forças/potencialidades, as fragilidades/pontos que requerem melhoria e as recomendações.

Existem outras duas dimensões do SINAES, a saber a Avaliação de Curso de Graduação, que tem como objetivo “identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial, às relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica”. (Lei 10.861/04, art. 4º.), e uma terceira dimensão que trata do Exame Nacional de Avaliação do Desempenho do Estudante (ENADE), que parece ser o elemento mais polêmico desse sistema. Com esse exame, se propõe, por meio de uma única prova em nível nacional, aferir o “[...] desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares, [...] suas habilidades [...] e suas competências [...]” (Lei 10.861/04 art. § 1º, art. 5º.).

Por meio do Decreto 5.773 de maio de 2006, o poder público revoga alguns dispositivos legais e dá nova regulamentação ao “exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior”. O parágrafo 3º do artigo 1º do referido Decreto deixa muito claro o papel do SINAES como instrumento de regulação e controle: “A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da

Educação Superior (SINAES) constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade”.

O Decreto explicita que o SINAES será o referencial básico para os processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de cursos. Em todos esses casos, o que terá peso de decisão serão os conceitos atribuídos pela avaliação realizada pelo SINAES. Já para o credenciamento de instituições e autorização de cursos, a avaliação terá efeitos autorizativos. Portanto, nos casos explicitados no artigo 59 do Decreto em questão, fica bem caracterizado o papel que a avaliação deve desempenhar, no que diz respeito à regulação e ao controle.

Há uma evidente contradição entre a proposta da CEA e o que é posto na legislação em relação à concepção de avaliação. A Comissão apresenta uma concepção de avaliação democrática, formativa, emancipatória que pode contribuir para que, a partir do modelo de universidade concebido pelas políticas educacionais, as instituições possam estar envidando esforços para melhorar a qualidade desse nível de ensino. Já na legislação fica patente uma concepção de avaliação somativa, de resultados, que serve de instrumento de regulação e controle, para ajustar esse nível de ensino à lógica do capital, isto é ao “eficientismo” e ao produtivismo, ligando à qualidade aos interesses do mercado e ao empresariamento da educação.

### **O Processo de Avaliação Institucional da UFXZ**

A CONAES foi constituída, conforme previsto na legislação, e teve início todo o processo de normalização, com vistas à implementação do SINAES. As instituições de educação superior passaram compulsoriamente a ter que realizar a avaliação preconizada. Na pesquisa, ora em curso, nos detivemos a investigar o processo da avaliação institucional de uma universidade federal<sup>5</sup>, no tocante à constituição da Comissão Própria de Avaliação (CPA) e da realização da auto-avaliação ou avaliação interna.

Para tanto entrevistamos 2 membros da CPA, analisamos o Regimento da Comissão, o Projeto de Auto-Avaliação, o Relatório produzido e encaminhado ao MEC como resultado da avaliação interna, examinamos as orientações emanadas da CONAES para a realização dessa etapa da avaliação institucional e pudemos, a luz de

---

<sup>5</sup> Para guardar o anonimato a instituição será denominada, neste trabalho, UFXZ.

bases teórico-metodológicos fazer algumas inferências da natureza e das concepções de avaliação que a referida universidade assumiu quando da avaliação interna. As categorias de análise adotadas nessa etapa da pesquisa foram a concepção de avaliação e a operacionalização do processo, o *modus operandis* que a Universidade adotou para realizar a avaliação institucional.

A legislação que instituiu o SINAES, lei 10.861/04 determina a criação da CPA como um dos primeiros passos para se proceder a avaliação. O artigo 11 da referida lei determinou um prazo de 60 dias, a partir da promulgação da lei para a efetivação da comissão. A CPA, na UFXZ, foi constituída, segundo o depoimento de membros da mesma, de forma absolutamente burocrática, para atender as exigências emanadas da legislação :

Aí nós aqui da universidade fizemos a nossa já quase pra cumprir o prazo, já que tinha que registrar a comissão no site do MEC. Ai quer dizer, não houve uma consulta à comunidade de quem seriam esses indicados, de quem iria compor a comissão [...] Naquela ocasião não dava tempo pra se fazer um processo eleitoral ou uma consulta só que a gente tava assim em cima, no final do prazo, perto do final do prazo que nós tínhamos pra registrar a comissão no site do MEC. Ai houve uma reunião [...] discutiram essa questão de quem seria, então esse grupo nessas reuniões pelo perfil das pessoas saíram compondo na sua característica de uma comissão provisória. (Entrevistado/CPA).

Dessa forma teve início o processo de avaliação institucional da UFXZ, não sem antes ter ocorrido um Seminário que teve como objetivo sensibilizar a comunidade acadêmica para o processo de avaliação. Entretanto, apesar desse objetivo o referido evento foi fechado, isso é, destinado apenas às chefias da universidade, sem a participação efetiva de todos que compõem a instituição nas três categorias. Pelo fato de estar desenvolvendo uma pesquisa nessa área manifestei meu interesse, juntamente com os bolsistas, de participar do evento, o que me foi concedido.

Apesar da fala do entrevistado justificando a forma da constituição da CPA pela urgência de prazos, após quase três anos o fato se mantém e essa comissão foi a responsável pela realização da avaliação interna. A minuta do regimento da CPA e o projeto de avaliação institucional também foram elaborados por essas mesmas pessoas indicadas pela administração superior. O regimento levou 15 meses para ser aprovado pelo Conselho Superior. As falas dos entrevistados sobre a questão repetem constantemente a necessidade de cumprir prazos e em nome disso as decisões e ações eram executadas à margem da comunidade acadêmica que não tomava conhecimento dos fatos.

O movimento docente, por meio do sindicato, levantou junto ao reitor a questão da constituição da CPA, evocando a própria legislação que é clara ao determinar que a comissão deve ter atuação autônoma em relação aos conselhos e a outros órgãos existentes na instituição. (Lei 10.861/04, inciso II, art. 11). O fato alegado pelo sindicato dos docentes era exatamente a possibilidade de haver um comprometimento dos membros dessa comissão com o dirigente da Universidade, em função de terem sido por ele designados, sendo que 80% dos mesmos exercem cargo de direção. Um outro aspecto também questionado foi a falta de “ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades”, conforme o que regulamenta a Portaria 2.051 de 2004, no inciso II do artigo 7º. A própria CPA tinha clareza do fato e via como impeditivo do processo: “a gente não podia efetivamente deslanchar um processo dentro da universidade porque havia blocos, segmentos dentro da instituição que não reconheciam essa CPA com legitimidade”

Como uma maneira de diminuir as críticas em relação à constituição da Comissão Própria de Avaliação o reitor da universidade criou uma secretaria de avaliação,<sup>6</sup> que foi em seguida transformada em um departamento de avaliação, ligado a uma pró-reitoria, cujo chefe era também o presidente da CPA. Segundo os entrevistados foi a secretaria/departamento que “tocou os primeiros momentos da avaliação sempre em parceria com a CPA”.

Em relação à avaliação interna a coordenação e a implementação do processo foram realizadas pelo Departamento de Avaliação (DA) e pela CPA da UFXZ, que procuraram seguir as Orientações Gerais para o Roteiro da Auto-Avaliação das Instituições, documento elaborado pelo INEP em 2004. Para tanto foi elaborado um Projeto que tinha como objetivo a análise da eficiência, da eficácia e da relevância científica e social dos programas da Universidade; além de se propor a fornecer subsídios para a tomada de decisões, propor ações para melhorar o desempenho da instituição e contribuir para a construção de uma cultura de avaliação.

O universo envolvido na avaliação interna, sempre segundo os dados apresentados no Relatório, compreendeu os docentes, os discentes, os técnico-administrativos e incluiu os cursos de graduação e pós-graduação, os projetos e programas de pesquisa e de extensão, os hospitais universitários e os setores administrativos. Contudo, ressalte-se que o envolvimento dos diferentes segmentos e

---

<sup>6</sup> Essa Secretaria já estava prevista pela instituição, mas apenas foi criada no momento da avaliação promovida pelo SINAES.

dos cursos se deu efetivamente por meio dos relatórios dos setores, já que a avaliação foi realizada apenas utilizando os documentos já existentes.

As etapas do processo de auto-avaliação seguidas pela CPA/DA foram a preparação, a sensibilização, a execução e a consolidação. Esta última etapa é a que se encontra no momento a UFXZ, segundo o Relatório de Avaliação. O período do ciclo de avaliação iniciou-se em abril de 2004 e terminou em junho de 2006. As dimensões avaliadas foram: as atividades acadêmicas, o planejamento, a gestão e a infra-estrutura, conforme assinalava o Plano de Desenvolvimento Institucional.

Com relação aos tipos de dados e as suas técnicas de coleta, a CPA/DA apesar de ter expresso no Projeto que utilizaria “dados primários coletados por meio de questionários estruturados, formulários semi-estruturados e enquête por meio eletrônico”, conseguiu apenas fazer uma consulta pela página da instituição, cujo objetivo era saber se a comunidade acadêmica conhecia a Missão da Instituição. As respostas foram mínimas, representando apenas 0,5% da comunidade envolvida. Quanto aos dados secundários utilizados, o Relatório indica que foram coletados por meio de documentos da própria instituição. Outra fonte foram os dados obtidos a partir de um projeto de avaliação de cursos, já implementado na instituição desde 2003.

A avaliação interna da UFXZ ocorreu por meio de uma somatória de informações já disponíveis em relatórios que as pró-reitorias possuíam, identificando as dimensões exigidas na legislação e vendo, a partir das mesmas, qual o setor que seria responsável pelos dados.

[...] foi com base naquele roteiro que aí a gente pegou aquelas dimensões, os indicadores e aí nós dissemos olha, isso aqui diz respeito à X [Pró-Reitoria], então vocês vão nos dados responder isto aqui, aqui com relação à extensão aí foi que nós fizemos, aí juntamos várias informações que veio, que vieram das unidades e nós colocamos todos os indicadores, aquela coisa assim que nós tiramos, eu fiz um documento [...] eu fiz um documento, [...] tirei de lá daquele roteiro as dimensões, os elementos centrais, os tópicos a serem contemplados e aqui nós colocamos, nós definimos quem ficaria responsável, por exemplo, a questão da organização da Instituição, aí envolve X então [...] . Envolve ali a procuradoria, então coloca , então nós colocamos o que as pessoas mandaram, nós mandamos um memorando dizendo o prazo para responderem [...]

Há, na fala de membros da CPA/DA a clareza de que a avaliação não teve a importância necessária por parte da administração da instituição. Isso fica evidenciado quando é relatado que os Conselhos Superiores, órgãos encarregados de aprovar a constituição da CPA e o Regimento da mesma não o fizeram em tempo hábil por estarem voltados para a discussão e aprovação do novo Estatuto da UFXZ, “nós demos entrada nesse memorando pedindo a aprovação do regimento em março de 2005 e o

regimento só foi aprovado no dia 28 de junho de 2006, então quer dizer, esse período todinho nós ficamos de mãos atadas”

A questão do cumprimento dos prazos perpassa todo o processo da avaliação interna. Tudo foi feito para atender a demanda do MEC, “[...] cumprindo prazos, se não nós seríamos punidos [...]”. E pelo fato de o tempo ter sido esgotado, eles não envolveram a comunidade acadêmica e nem a sociedade civil, fizeram apenas uma análise documental. Assim, conclui-se que essa avaliação não se deu de forma democrática, mas sim para evitar alguma punição.

Em relação à concepção de avaliação adotada pela instituição em estudo, já se pode inferir pelo processo em que ocorreu uma das etapas do SINAES, que ela não foi participativa, nem democrática, nem formativa. Segundo Sobrinho (2003, p.180) a avaliação é “muito mais uma expressão da filosofia educativa que um instrumento burocrático. Deve ter uma função muito mais crítica, que meramente de constatação”. O que ocorreu na instituição investigada foi simplesmente o cumprimento de uma exigência, que no dizer de um membro do CPA/DA “[...] acabou que nesse aqui [relatório] eu fiz tudo sozinha em praticamente um mês”.

### **Algumas considerações**

A avaliação ocupa, na atualidade, um lugar de destaque nas políticas públicas educacionais, tem sido mesmo considerada como um dos seus eixos estruturantes na contemporaneidade. (DOURADO, 2002). A política de avaliação traduzida pelo SINAES vem cumprindo o papel de regulação e controle demandado pelo desenho que o Estado brasileiro assume e pelo lugar que a educação superior ocupa nesse contexto. A concepção propugnada no Relatório da CEA, para a qual o conceito de avaliação deve incluir a integração e a participação, não foi traduzida nas legislações específicas, estando as mesmas mais identificadas com uma concepção avaliativa que representa um aspecto mais técnico e instrumental, isto é, que envolve um levantamento de dados, de informações, mas não os submete a um processo de reflexão e questionamento. Ao contrário, esse tipo de avaliação apenas serve como prestação de contas e responsabilização de órgãos, setores, pessoas.

Quando se examina como ocorreu a avaliação institucional na UFXZ, a questão ganha dimensões ainda mais difíceis, na medida em que se constata que todo o processo foi comprometido pela falta de envolvimento da comunidade acadêmica, que na maioria

dos casos desconhecia mesmo que a instituição, na qual atua, está passando por um processo de avaliação. Isso porque, no caso específico, tudo foi feito para atender as exigências do MEC, ou seja, cumprir prazos, mascarando as informações. Aliás, o Relatório da Avaliação não apresentou problemas, dificuldades, lacunas ou outra qualquer situação que indicasse a necessidade de melhoria e, portanto de ações que pudessem modificar a situação identificada. Os próprios objetivos traçados pela CPA de propor subsídios para tomada de decisão, assim como propor ações que possam melhorar o desempenho da instituição não foram atingidos. Não há no Relatório indicações de pontos fracos e conseqüentemente de recomendações que possam mudar a situação identificada.

Da mesma forma, a CPA não foi criada de modo democrático, o que pode enviesar o papel que tem no processo de avaliação interna. Sobrinho (2000) alerta para o fato de que os “avaliadores institucionais” devem estar vinculados apenas aos interesses públicos, para evitar a “avaliação laudatória”.

Não se identifica no SINAES, enquanto uma política pública, um caráter mais amplo que possa significar a possibilidade de se ter na avaliação um processo democrático e emancipatório, tendo a legislação e as orientações estabelecidas dado muito mais um caráter somativo e regulador.

Isso influenciou a avaliação realizada pela UFXZ, mas que além desses aspectos realizou uma avaliação puramente burocrática, muito diferente daquilo defendido por Sobrinho (1995), da radicalidade da avaliação que deve propiciar “um questionamento rigoroso e sistemático de todas as atividades da universidade, seus fins e seus meios”, não devendo se “extinguir com a elaboração de relatórios e de diagnósticos, com o julgamento de resultados e ações já cumpridas”. Esse parece, pelos dados levantados, ter sido o papel da avaliação da instituição investigada.

Além disso, o relatório disponibilizado e as informações prestadas por membros da CPA demonstram que a comunidade acadêmica não se envolveu com o processo por não ter sido chamada e que a avaliação foi burocrática enquanto cumpridora de prazos que podem significar aporte de recursos.

A avaliação da educação superior não pode ser vista como uma função meramente técnica. A avaliação é, na realidade, o reflexo direto e ao mesmo tempo um indutor de uma educação cuja concepção deve ser traduzida por políticas democráticas universalizantes, que permitam o acesso a esse nível de ensino, assegurem a permanência do aluno e garantam uma educação de qualidade socialmente referenciada.

## Referências

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional**. Regulação e Controle. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

AGLIETTA, M. **Régulation et crises du capitalisme**. Paris: Odile Jacob, 1976.

ANDES-SN. **A Contra-Reforma da Educação Superior**. Uma Análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva. Brasília: ANDES, 2003.

BARROSO, J. (org) **A Escola Pública**. Regulação, Desregulação, Privatização. Porto, Portugal: ASA, 2003.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v.. 26, n. 92, p. 725-754, 2005.

BRASIL, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Decreto nº. 5.773 de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 maio. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituído pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul.2004, seção 1, p.12

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e Dispõe sobre a Avaliação do Ensino Superior. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 dez.2003.( convertida em lei).

BRASIL. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr.2004., p.3.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Da Concepção à Regulamentação**. Brasília, 2004.

BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur. **Revue française de pédagogie**. Paris, n. 130, p.43-55, 2000.

DOURADO, L.F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90 Campinas, **Educação & Sociedade**, v.. 23, n.80, p. 235-254, 2002.

LEITE, D. **Reformas Universitárias**. Avaliação Institucional Participativa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. São Paulo, **Lua Nova**, n.45, p. 49-95, 1998.

SOBRINHO, J.D. **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SOBRINHO, J.D. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa. A experiência da Unicamp. In: BALZAN, N.C.; SOBRINHO, J.D. (orgs) **Avaliação Institucional**. Teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 1995

SOBRINHO, J.D. **Avaliação**. Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez Editora, 2003.