

IMPASSES E PERSPECTIVAS DAS CPAS APÓS A INTRODUÇÃO DOS ÍNDICES GERAIS

Assis Leão da **Silva** – UFPE

Considerações iniciais

O presente trabalho tem por objetivo analisar a avaliação institucional nas universidades federais, considerando suas possibilidades como mecanismo para a formulação de políticas institucionais. O estudo analisa as Comissões Próprias de Avaliação (CPA), nestas instituições, responsáveis pela coordenação do processo de avaliação, tendo como referencia às alterações que se processam na política de avaliação da educação superior com a introdução, dentre outras, dos índices gerais como parte na lógica e contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

A política de avaliação da educação superior no Brasil, nas duas últimas décadas, apresentou mudanças substantivas no seu delineamento, principalmente em relação à concepção, princípios e pressupostos teórico-metodológicos, suscitando na e entre a comunidade acadêmica, representantes da mídia e agentes governamentais, intensos debates acerca da política de avaliação das IES. Esses debates e discussões visualizam a avaliação como ferramenta central das reformas educacionais que marcam a história recente da educação superior, desencadeando modificações nos modelos de avaliação, regulação, gestão e controle da produção acadêmica das IES (CATANI, OLIVEIRA E DOURADO, 2004; DIAS SOBRINHO, 2010; GOMES e AZEVEDO, 2009).

Ao mesmo tempo, as reformas educacionais exprimem concepções políticas, ideológicas e programáticas distintas acerca da educação superior, desvelando as tensões paradigmáticas¹ e disputas do campo da avaliação e da avaliação institucional².

¹ Essa tensão paradigmática configura a avaliação da educação superior como um campo político, pois é mais que uma simples confrontação teórica ou meramente acadêmica de grupos em disputa por uma hegemonia semântica; é “um lugar em que se geram, na concorrência entre agentes [...] produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de consumidores devem escolher” (BOURDIEU, 1989, p. 164). Desse modo, observa-se, por um lado, a preponderância do discurso do controle e verticalização da qualidade articulado ao desempenho e eficiência do sistema de educação superior, que reduz a concepção de avaliação às dimensões de supervisão e controle por meio de instrumentos e mecanismos externos de verificação de cursos e instituições; por outro lado, o exercício de práticas avaliativas constituídas a partir da horizontalização da qualidade, construídas coletivamente, articulando os processos internos institucionais.

Essas tensões paradigmáticas materializam-se no embate entre os que defendem os testes standardizados e padronizados aplicados pelo governo, baseados no paradigma objetivista/quantitativista (caracterizado pela mensuração de desempenho e resultados, com o estabelecimento de hierarquias e *rankings* entre as IES, na ênfase ao controle técnico-burocrático e aos instrumentos elaborados externamente, testes de larga escala) e os que defendem a avaliação realizada pela comunidade acadêmica, baseada no paradigma subjetivista/qualitativo (caracterizado pela perspectiva formativa, emancipatória, transformadora, com ênfase ao respeito à identidade institucional e a participação democrática e os processos e as atividades da comunidade acadêmica) (DIAS SOBRINHO, 2004; PEIXOTO, 2004).

O cenário delineado nos últimos anos permite observar mais uma vez o embate paradigmático acerca das concepções de avaliação da educação superior, agora permeado pela introdução de “índices” no campo da prática discursiva da política de avaliação da educação superior, quais sejam, o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

A questão que carece ser examinada, neste contexto, é se estas políticas participativas e democráticas conseguiram e/ou conseguem realizar modificações substantivas na qualidade dos serviços educacionais prestados à sociedade, bem como na lógica de organização das dimensões acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) dos trabalhos da educação nas IES. O estudo das questões pertinentes a esse processo se faz necessário e é relevante, entre outros motivos, pelas contribuições que pode possibilitar para o conhecimento sobre a avaliação da educação superior brasileira, bem como para a constituição de práticas avaliativas êxitosas e propositivas. Entre esses elementos podem ser destacados: o alcance em que a cultura de avaliação se constituiu como prática instituinte e instituída nas IES; as diferenças que as categorias administrativas e sua organização acadêmica introduzem nesse processo; e as metodologias adotadas para a realização da auto-avaliação.

Nessa apreciação, as instituições federais de ensino superior (IFES) podem se constituir numa amostra relevante para a realização de estudos. Além de se fazerem

² Essas tensões revelam-se nas duas últimas décadas em três momentos distintos da avaliação da educação superior no Brasil, no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), no Exame Nacional de Cursos (ENC/PROVÃO), e no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (GOMES, 2003; PEIXOTO, 2004; ZANDEVALLI, 2009; POLIDORI, 2009; DIAS SOBRINHO, 2010).

presentes em toda federação, a universidade e sua forma de organização acadêmica, marcada pelos princípios da autonomia acadêmica e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tem realizado contribuição relevante à produção de conhecimento e tecnológica para o país. A essa razão devem ser acrescentadas as características próprias da gestão das universidades federais, entre as quais precisa ser considerado o vínculo com o MEC e as práticas de gestão colegiada. Observando tal questão mais detidamente, as observações de Trigueiro (1999, 2003) servem de referência para identificar nas instituições públicas federais as maiores resistências para operar as mudanças propostas pela avaliação institucional.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que os limites e as práticas que as CPAs enfrentam para realização da avaliação institucional, impostas por questões internas e externas às próprias universidades federais, impactam de forma considerável sobre o seu potencial propositivo, particularmente em termos de políticas de gestão, levando as CPAs, em muitas universidades, a operarem ‘apenas’ dentro dos limites da formalidade institucional requeridos pelo marco legal do SINAES.

O texto está estruturado na primeira parte, a delinear na avaliação da educação superior o processo de introdução de indicadores no contexto do SINAES, desvelando as principais demandas, medidas e expectativas do Estado e as polêmicas geradas na comunidade acadêmica. Na segunda parte, desenha e analisam-se os princípios da avaliação institucional na perspectiva emancipatória/democrática que nortearam a constituição das Comissões Próprias de Avaliação. Na terceira, trata-se dos impasses e das perspectivas das CPAs nas Universidades Federais após a introdução dos indicadores. Num último momento, discorreremos acerca das considerações finais acerca deste novo contexto do SINAES.

Avaliação da educação superior: o SINAES e os Indicadores – IDD, CPC e IGC

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi elaborado pela Comissão Especial de Avaliação (CEA), herdeiro das experiências de avaliação implementadas no Brasil ao longo da década de 1990³ (MEC, 2003), e instituído pela Lei nº 10.861/04 (BRASIL, 2004), adquirindo visibilidade na

³ Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Exame Nacional de CURSOS (ENC).

comunidade acadêmica, apresentando-se como uma proposta inovadora para a avaliação da educação superior no Brasil. Esta visibilidade adveio das expectativas de inovação em torno da articulação da avaliação formativa associada aos processos de regulação exercidos pelo Estado – supervisão e fiscalização.

Destacam-se neste Sistema três componentes distintos: a avaliação institucional, a avaliação de cursos e a avaliação do desempenho estudantil. O projeto inicial do SINAES teria como componente principal a avaliação institucional. Contudo, “apesar de sua concepção elegante e teoricamente embasada, a implementação do SINAES se tornou um processo árduo e, para muitos decepcionante [...]” (VERHINE, 2010, p. 632), isto porque a estrutura montada não implicou um processo harmônico em sua fase de implantação, desenvolvendo disparidades e desvios quanto às ênfases sugeridas em seu processo de formulação tanto ao nível da legislação quanto entre os seus formuladores, a CEA. As distorções foram percebidas no que concerne à rápida implantação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE); à avaliação interna, realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA); e à demora de concretização da etapa da avaliação externa, realizada pelas Comissões formadas pela CONAES. Quais fatores poderiam ser apontados para a visível desarticulação entre esses três componentes no processo de implementação do SINAES e as mudanças que passam a ser introduzidas com a criação dos índices gerais?

Entre as respostas que podem ser destacadas em relação à avaliação institucional e à avaliação de cursos estão, no que concerne à avaliação externa, a questão da capacitação do pessoal especializado para implementar o processo de avaliação (RIBEIRO, 2011), sobretudo a capacitação das comissões externas (VERHINE, 2010; POLIDORI, 2009); acrescenta-se a esta as dificuldades de logística disponível na CONAES para realizar as visitas *in loco* as milhares de instituições de educação superior do País, particularmente quando se considera os diversos tipos de instituição – faculdades isoladas, centros universitários e universidades, o processo de seleção do Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS) que seleciona regularmente avaliadores sem experiência e titulação adequada, e as várias transformações da prática da avaliação externas sofridas no SINAES, passando dos cursos para a instituição (PEIXOTO, 2011). Além destas, somam-se os percalços em torno do processo de avaliação interna desenvolvidos pelas CPAs; “a fragilidade da ‘cultura de avaliação’, a insuficiência de pessoal capacitado para dar conta da avaliação em nova concepção, [...] a insuficiência de pessoal técnico para a análise dos relatórios de auto-avaliação” (ZAINKO, 2008, p.

831), ou seja, os “aspectos sociais” e de “funcionamento” impactantes no processo de avaliação interna (DIAS SOBRINHO, 2000).

Em relação à avaliação do desempenho estudantil por meio do ENADE podem ser destacadas também algumas questões relevantes. Inicialmente há de se entender que o ENADE é um exame nacional concebido como instrumento de avaliação diagnóstica, com ciclo é de três anos para grupos de cursos, com o intuito de verificar as habilidades acadêmicas e as competências profissionais dos estudantes. Em detrimento dos outros componentes do SINAES, o ENADE tem sido fortalecido e tem se tornado a referência da avaliação nacional, o que evidencia retrocesso do projeto avaliativo e uma virada para o viés ‘examinista’ do SINAES. Neste sentido, afirma Dias Sobrinho que o INEP tem pouca compreensão da dinâmica do ENADE, quando o comparado ao Provão.

[...] o ENADE foi ganhando crescente destaque e autonomia. [...] A proeminência dada ao ENADE – agora como instrumento estático e somativo, menos dinâmico e formativo – muda o paradigma da avaliação e traz consequências importantes (2010, p.216-217).

Conforme se pode deduzir, o SINAES parece ser destituído de sua idéia-força originária – *Sistema* –, ao mesmo tempo em que a avaliação institucional é enfraquecida e burocratizada. A consequência poderá ser o esvaziamento da idéia de comunidade avaliativa em função, dentre outras, da suspensão do diálogo pedagógico ou auto-regulatório entre a CONAES, a comunidade acadêmica e a gestão das IES. Percebe-se, portanto, a redução da avaliação à classificação e à provisão de informações para o mercado educacional. Segundo Polidori (2009, p.447), “a partir do momento em que é considerado um desses pilares como o único elemento definidor de qualidade daquele curso ou IES, está ocorrendo uma transgressão do Sistema atual da avaliação”. Consideramos que esse aspecto é um dos motivadores do debate atual sobre a avaliação da educação superior.

Contudo, uma questão ainda precisa ser elucidada, pelo menos não de forma definitiva, mas provisoriamente, qual seja, as causas da centralidade do ENADE. Verhine (2010, p. 633) argumenta

...as instituições não recebiam o retorno esperado referente a seus relatórios de auto-avaliação e, ainda pior, o exame estudantil, por ser aplicado anualmente, voltou a assumir a centralidade que marcava a época do Provão e que os que conceberam o SINAES pretendiam apagar.

Essa leitura sugere que o não *feedback* aos relatórios de auto-avaliação institucional representou uma condição à centralidade do ENADE, o que implica rupturas paradigmáticas em relação aos princípios e diretrizes do SINAES. Tais aspectos podem ser percebidos através da ênfase dada à medição e à classificação dos cursos e das IES por parte da grande mídia impressa e televisiva, da desvalorização da auto-avaliação e da burocratização dos processos avaliativos (DIAS SOBRINHO, 2010).

Segundo Leite (2008), as dificuldades e obstáculos postos ao processo de implementação do SINAES ocasionaram reformas na política de avaliação da educação superior. A autora afirma:

Em tempos de reformas “por dentro” das políticas de educação superior a comunidade acadêmica, em 2008, foi surpreendida com a publicação de um *ranking* nacional produzido a partir de indicadores provenientes do programa SINAES. Tal “reforma” foi precedida pela renovação dos quadros técnicos do INEP/MEC, do fortalecimento do ENADE e da seleção de novos índices precariamente discutidos. (LEITE, 2008, p.834).

Dois aspectos precisam ser comentados sobre a citação acima. Primeiramente é preciso esclarecer que as mudanças ocorridas na educação superior, em especial no SINAES, não aconteceram de uma única vez; foram resultados de ações ministeriais para ajustar o Sistema e responder aos seus limites políticos, por meio da renovação da composição da CONAES. É a partir dessa nova composição que irão emergir a política de índices e conceitos, e as semelhanças com o Provão passam a ser mais acentuadas. Um segundo aspecto, que será abordado mais a frente, refere-se à desvalorização da avaliação interna; na visão de diversos autores, a CONAES relegou-a a segundo plano, alegando como justificativa a impossibilidade de visitar todas as instituições da educação superior no Brasil (LEITE, 2008; PEIXOTO, 2011).

Como consequência, a primeira medida de alteração do SINAES foi a criação do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD), por meio da Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004 (Regulamentação do Enade). A segunda se refere ao lançamento do Conceito Preliminar do Curso (CPC) instituído pela Portaria Normativa n.º 04 de 5 de agosto de 2008. E a terceira foi o Índice Geral de Cursos (IGC), pela Portaria Normativa nº 12 de 5 de setembro de 2008. Quais são, então, os principais aspectos e repercussões destas ‘inovações’?

Segundo Verhine (2010) é preciso entender (em relação ao IDD) que esta nova abordagem possibilitou comparações entre as médias obtidas pelos grupos de alunos ingressantes com as médias do grupo de concluintes, assim como comparar os resultados dos alunos ingressantes no primeiro ciclo trienal de avaliação com os alunos concluintes no terceiro ano do mesmo ciclo. Mas, essas comparações não estão imunes a determinados problemas, entre eles, pode-se destacar o contexto socioeconômico, já que o perfil dos alunos sofre alterações de acordo com as condições econômicas do País; a questão da evasão é outro ponto importante, alterando substancialmente as turmas de origem ao longo do curso. Na visão do autor (2010, p. 637-638):

o IDD representa uma tentativa de captar o valor agregado do curso [...], pois busca medir a diferença entre o desempenho médio dos concluintes de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso. [...] o IDD foi divulgado em forma de um escore, [...] diante da confusão criada pelo significado dos escores (especialmente os negativos), em 2006 os resultados foram divulgados em forma de conceito (de 1 a 5), utilizando a norma como referência.

Os aspectos indicados demonstram que tal índice demandará novas intervenções parte da CONAES. Os três índices tratados, apesar dos debates e questionamentos, não geraram os mesmos níveis de polêmica e rejeição enfrentados pelo Provão, isso porque, por um lado, os demais componentes do SINAES não foram formalmente alterados e, por outro, porque os índices e conceitos foram apresentados como aperfeiçoamentos apenas do ENADE. Mas, os problemas do SINAES, quanto à sua implementação, vão muito além da construção de índices e conceitos, pois se referem aos obstáculos postos à sua continuidade, a ausência de retorno da CONAES e Comissões de Avaliação Externa às CPA e IES.

O Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria nº 4 de 5 de agosto de 2008, calculado a partir: 1) dos insumos correspondentes a 30% da nota final, 2) o ENADE, com atribuição de 40% e o IDD com 30%. Os insumos correspondem às informações referentes à infra-estrutura, recursos didáticos, corpo docente e o regime de trabalho. Sendo que uma parte destas informações é oriunda dos questionários do ENADE e a outra do cadastro dos docentes obtidos de todas as IES. Este índice é uma resposta da CONAES e do INEP à impossibilidade de visitar o total de instituições existentes no País, criando critérios para realização das visitas *in loco*; é um “índice de qualidade de cursos” divulgado por meio de conceitos; refletindo a persistência da

CONAES em aproximar a contribuição dos insumos à dos resultados (POLIDORI, 2009).

Dias Sobrinho (2008) critica o CPC por este atribuir um peso excessivo ao ENADE, o que, para o autor, subverte os princípios originais do SINAES, de uma avaliação equilibrada em torno dos três componentes – instituições, cursos e desempenho estudantil – na perspectiva de uma avaliação sistêmica.

O IGC refere-se à média ponderada dos conceitos obtidos por todos os cursos de graduação e de pós-graduação da instituição, sendo estabelecida pelo número de matrículas dos cursos, tendo sua divulgação anualmente. Esse índice traz informações dos cursos superiores baseados nos cadastros, censos e avaliações oficiais realizadas pelo INEP e CAPES. É utilizado como referência para as comissões de avaliação institucional nas visitas *in loco* as IES que apresentarem baixo rendimento.

Críticas têm sido feitas em relação ao CPC e o IGC. Entre elas, a de que concentra num único componente do SINAES, o ENADE, no qual os dados referentes aos cursos e as IES levem a classificação e ao ranqueamento dos Cursos e IES, secundando as possibilidades da avaliação institucional, criando padrões de qualidade externos às IES (POLIDORI, 2009; BARREYRO, 2008; LEITE, 2008) e ignorando o paradigma participativo e sistêmico. A seguir analisamos alguns aspectos da avaliação institucional a partir dos princípios da avaliação institucional no SINAES, que são norteadores da avaliação interna e dos trabalhos desempenhados pelas CPAs.

Avaliação institucional no SINAES, a avaliação interna e as Comissões Próprias de Avaliação

No contexto do SINAES, o conceito de avaliação institucional adquiriu determinados princípios que o insere numa perspectiva paradigmática participativo-sistêmica. Segundo Dias Sobrinho (2010), no processo de formulação do SINAES inscreve-se uma proposta de avaliação ‘global’ e ‘integradora’. No sentido de constituir um sistema de avaliação, há a imperiosa relevância do princípio da integralidade de seus componentes/instrumentos de avaliação, para garantir a articulação entre a avaliação e a regulação. É proposto “[...] como política de Estado, e não simplesmente de um governo [...] deveria ter âmbito nacional e envolver todas as IES.” (p.830).

Para garantir a coerência e aderência ao paradigma participativo-sistêmico, foi pelo menos em seu processo de formulação, foi inscrito o princípio do respeito à

identidade e diversidade institucional. Para avaliar esse processo, o SINAES focalizou a avaliação da instituição em sua globalidade, da qual faz parte a avaliação dos cursos e de desempenho discente.

Em síntese, a avaliação institucional passa a ser caracterizada pelo processo de avaliação que acontece na própria instituição quando esta promove a auto-avaliação, fornecendo subsídios para avaliação das comissões externas de especialistas (pares). Essa articulação resultaria da perspectiva de que o SINAES constitui-se do diálogo entre as instituições da educação superior e as agências reguladoras (MEC, 2003). Um aspecto importante da avaliação institucional, neste contexto, concentra-se no papel desempenhado pela CPA, que implica na fundação da idéia de comunidade avaliativa e auto-reguladora, na qual a participação dos atores da comunidade acadêmica é determinante e cujo trabalho cobre 10 (dez) dimensões da avaliação formuladas pela CONAES.

Essas dimensões abarcam o arcabouço metodológico da avaliação no contexto do SINAES. Neste caso, foram eleitas as seguintes dimensões a serem avaliadas pelas IES: missão e plano de desenvolvimento institucional; políticas relacionadas ao ensino, pesquisa, cursos de graduação, pós-graduação e extensão; responsabilidade social da instituição; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal; administração e organização institucional; infra-estrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos estudantes; e sustentabilidade financeira. (MEC, 2003) Tais aspectos tinham a intenção de avaliar o compromisso social das IES, propondo a aplicação de instrumentos articulados em lugar dos exames standardizados.

O levantamento de tais elementos remete-nos a uma determinada concepção de avaliação interna. Segundo Leite (2008) “em termos amplos a avaliação é um “organizador qualificado”, pois, organiza e coloca em seu lugar as informações que temos sobre uma IES”, e “como um processo interno de avaliação autoreferencializado, levado a cabo por sujeitos interessados e integrantes da própria instituição em que ela acontece” (p. 834-835).

Outro aspecto importante a destacar diz respeito à “legitimidade” como um princípio importante para o processo de avaliação na instituição. Segundo Ristoff (2000, p. 40),

... Se a adesão voluntária garante legitimidade política, o projeto produzido precisa de legitimidade técnica, e esta se expressa principalmente de duas maneiras (1) numa metodologia capaz de garantir a construção de indicadores

adequados, acompanhados de uma abordagem analítico-interpretativa [...]; e (2) na construção de informações fidedignas, em espaço de tempo capaz de ser absorvido pela comunidade universitária. [...]

Quanto à “legitimidade” a principal questão reside na construção de indicadores confiáveis, pois construir uma metodologia capaz de assegurar essa perspectiva é o grande desafio. Outro ponto importante neste conceito apresentado pelo autor é que ele procura associar a dimensão técnica com a dimensão política. A propósito, no sentido de construir a “legitimidade”, Ristoff (2000, p. 41) advoga o princípio da ‘adesão voluntária’ como característica relevante da avaliação institucional, quando afirma

O que se busca, antes de tudo, é a compreensão da necessidade de instalarmos na universidade *a cultura da avaliação* – um conjunto de valores acadêmicos, atitudes e formas coletivas de conduta que tornem o ato avaliativo parte integrante do exercício diuturno de nossas funções.

O princípio da “adesão voluntária” é considerado fundamental ao processo de avaliação institucional, pois é condição fundamental à implantação e desenvolvimento da cultura da avaliação na instituição. Outro princípio importante, agora destacado por Dias Sobrinho (2000, pp. 104-105), é o da qualidade, uma vez que a mesma “não está nos fragmentos, na separação, mas sim na integração, nas relações de conjunto (DIAS SOBRINHO, 1995, 39). Para “garantir” a efetivação do conceito de qualidade, LEITE, (2008, p.835) chama a atenção para a necessidade de a avaliação constituir-se como um “processo pedagógico”, conforme lógica da “não-punição ou premiação”, no sentido de construir “uma prática de autonomia, um jogo de aprendizagem democrática”.

Assim, cabe-nos perguntar: qual o papel da CPA no processo de avaliação institucional? Conforme a Lei do SINAES, Lei nº 10.861/04, Art. 11, a CPA é um órgão colegiado, onde é assegurada a participação equilibrada dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica, mas representante da sociedade civil organizada. A CPA tem como tarefa coordenar e articular o processo de avaliação interna na IES e para tanto sistematiza e utiliza informações/dados, procura sensibilizar e estimular a participação dos membros da comunidade acadêmica no processo de avaliação institucional. É, justamente, sobre as possibilidades da CPA promover a auto-avaliação no contexto dos novos índices que passaremos a explorar a seguir. Antes, porém, se faz necessário explicitar que estas comissões usufruem, segundo a Lei, de certa autonomia no sistema para desenvolverem suas atividades e a regulação própria da IES. Este aspecto indica a

relevância da CPA no âmbito da IES. A análise apresentada a seguir focaliza a CPA nas universidades federais.

Impasses e perspectivas nas CPAs após a introdução dos índices

Nesta seção, trataremos das possibilidades e limites da avaliação interna realizada pelas CPAs, nas universidades federais⁴. Inicialmente, destacamos que estas Comissões, desde a sua implementação nas IFES, receberam uma tarefa desafiadora e relevante, de envolver a comunidade acadêmica e coordenar o processo de auto-avaliação. É amplamente colocado no debate acadêmico que estas Comissões têm enfrentado diversos obstáculos no desenvolvimento de suas atividades, como afirma Peixoto

As experiências de inserção da avaliação institucional na estrutura da administração central em vigor em algumas IFES, sinalizam para [...] Questões como a demora em divulgar, mobilizar e tornar públicos os resultados da avaliação, a ausência de mecanismos ágeis para realizar as mudanças identificadas, e a falta de clareza quanto ao papel da AI, estão relacionadas ao baixo grau de institucionalização da avaliação nas universidades federais [...] (2009, p.26-27).

O histórico de dificuldade para a inserção da avaliação institucional, em especial da avaliação interna, na gestão de algumas IFES, tende a ser ampliado pelo processo de mudanças em torno do SINAES dos últimos anos. Este aspecto está intimamente relacionado, no caso das universidades federais, ao baixo grau de institucionalização da avaliação, que foi verificados no estudo que conduzimos nas universidades federais de Pernambuco e Rio Grande do Norte⁵. Este aspecto tem como fator uma série de dificuldades que estas comissões geram e enfrentam como desvelam os dados de nossa pesquisa, realizada em duas universidades federais.

Várias dificuldades e problemas foram apontados pelos membros das CPAs das IFES estudadas. Em primeiro lugar, ressaltamos a dificuldade quanto ao diálogo das CPAs com as estruturas centrais do SINAES, materializado na CONAES e INEP, no que se refere à obtenção de informações, divulgação e interpretação dos resultados. Em

⁴ Pesquisa realizada junto às CPAs da Universidade Federal de Pernambuco e na Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

⁵ Inserir nota dizendo que é menor na UFPE do que na UFRN...

segundo lugar, aparece à dificuldade de acompanhar as “novidades” do SINAES, pois as mudanças não são socializadas as IFES por meio de canais adequados e sistemáticos. Em terceiro lugar, há relatos de problemas verificados no trabalho da comissão com os dados levantados pelos indicadores relativos à capacidade de tempo, recursos humanos, infra-estrutura e material, em etapas diversas do processo, mas, sobretudo, na etapa de análise dos dados, dentro dos prazos estabelecidos.

Um quarto aspecto que persiste no seio das duas CPAs estudadas se refere às incomodas dúvidas sobre o papel efetivo da CPA – falta de formação e informação. Em quinto lugar, observamos uma fragilidade muito acentuada no processo de mobilização pela CPA da comunidade acadêmica dos diversos centros acadêmicos, departamentos e cursos, ou seja, na articulação da participação e envolvimento dos professores, estudantes e funcionários. Em sexto lugar, verificamos a dificuldade da CPA de trabalhar e se apropriar da totalidade da documentação exigida pelo SINAES. Em sétimo lugar, há grandes limitações por parte dos membros da CPA em realizar a análise dos dados levantados durante o processo de avaliação. Essa dificuldade foi apontada por muitos dos entrevistados, das duas IFES, como a parte mais problemática do trabalho das CPAs. Em oitavo lugar, também foram levantados, em ambas as IFES analisadas, dificuldades referentes ao espaço físico, estrutura e material de expediente, bem como melhores condições para o trabalho das CPAs, já que era comum a queixa sobre o excesso de atividades por parte dos membros das CPAs.

Esses elementos levantados referem-se em sua maioria aos aspectos internos que apontam os limites e as possibilidades da realização da avaliação interna realizada pelas CPAs no interior das IFES, a aquilo que é denominado por Dias Sobrinho (2000) dos ‘aspectos sociais’ e de ‘funcionamento’ da avaliação institucional. Mas, temos de lembrar que o conceito de avaliação institucional, no contexto do SINAES, se refere à articulação da avaliação interna, externa e da re-avaliação, sendo a primeira base geradora do Sistema de avaliação, amparada na avaliação de Cursos e do desempenho estudantil. Neste cenário, quais seriam os limites e perspectivas postos ao desenvolvimento da avaliação interna, nas universidades federais, após a introdução dos índices (IDD, CPC e IGC)?

Inicialmente, é necessário deixar claro que quando se trata dos índices estamos trabalhando o aspecto de articulação entre a avaliação interna e externa que constituem a avaliação institucional no SINAES. As dificuldades para a viabilização desta articulação, curiosamente, seriam equacionadas por um modelo paradigmático

participativo-sistêmico. Mas o que tem se processado é o contrário, pois o ENADE vem adquirindo ao longo a partir de 2008 uma dimensão central no processo de implementação do próprio SINAES, após a introdução do CPC.

Acreditamos que as disparidades paradigmáticas tendem a serem acentuadas na medida em que o MEC e a CONAES desenvolveram o IGC, o que sinaliza que o processo de avaliação tende a assumir um viés classificatório e ranqueador das instituições e cursos, prática avaliativa esposada pelo paradigma objetivista (DIAS SOBRINHO, 2010). Esse aspecto inviabiliza o processo de sensibilização defendido por uma avaliação baseada no paradigma democrático, uma vez que o debate em torno da qualidade ofertada nas IFES possivelmente tenderá a ser verticalizado, desvinculando-se da esfera da comunidade acadêmica para a esfera dos quadros burocráticos do governo.

Nas condições apresentadas, tanto ao nível interno quanto externo, verifica-se que as possibilidades de realização da avaliação interna, neste cenário de disputas prático e paradigmáticas, poderá ter um efeito muito nocivo sobre os trabalhos das CPAs.

Considerações finais

Propusemo-nos, neste trabalho, a analisar a avaliação institucional nas universidades federais, considerando suas possibilidades como mecanismo para a formulação de políticas institucionais visando ao aprimoramento da gestão dessas Instituições de Educação Superior (IES). Constatamos que no delineamento do cenário atual das IFES as possibilidades da avaliação institucional constituir-se como mecanismo de formulação de políticas institucionais está cada vez mais diluída diante das mudanças introduzidas no SINAES nos últimos anos.

Acreditamos que a questão central reside da persistência do MEC/CONAES/INEP em avaliar os aproximadamente 28.000 cursos, em detrimento do enfoque de todas as instituições, cerca de 2.500 em nosso País. Estas agências estatais deveriam se preocupar mais com as IES, deixando para as próprias comunidades acadêmicas e as CPAs o processo de avaliação destes cursos; essa possibilidade sem dúvidas traria o possível envolvimento da comunidade acadêmica no processo, tão pronunciado pela perspectiva democrática de avaliação.

Se o desenho do percurso da avaliação institucional fosse nessa direção, acreditamos que as CPAs nas IFES adquiririam sobrevida e seriam recontextualizadas

alcançando lugar proeminente no processo de avaliação. Seus relatórios seriam levados muito mais em conta pelas as gestões destas universidades e o envolvimento da comunidade acadêmica seria intensificado, constituindo-se de fato tanto em um processo pedagógico/formativo quanto regulatório.

Talvez a questão de fundo deste debate não esteja nas distinções paradigmáticas, mas em indagar o porquê dos agentes optarem por tais distinções e em descobrir os seus reais interesses nesta questão. Também traz à tona aquilo que Afonso (2005) chama de a tendência do Estado, em seus processos avaliativos, de avaliar em bases quantitativas e objetivas, optando pelos índices e indicadores, resguardando-se do diálogo horizontal com a comunidade acadêmica.

Finalizamos, chamando a atenção para o fato de que é de grande importância, mesmo com os obstáculos apresentados, estimular o processo de auto-avaliação desempenhado pela CPA. Apontamos, também, para a necessidade de haver uma reflexão aprofundada sobre o processo de participação, realização e produção de dados e resultados a fim de que aconteça o aprimoramento do processo de auto-avaliação no contexto da dinâmica da implementação do SINAES a partir de um paradigma participativo e sistêmico.

REFERÊNCIAS

1. AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.
2. BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.3, p. 863-868, nov. 2008. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em jun. 2009.
3. BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras proficiências. Brasília, 2004.
4. BRASIL, Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004. Regulamenta o Enade, institui Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD).
5. BRASIL. Portaria Normativa nº - 4, de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007.
6. BRASIL. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC).
7. CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. As políticas de gestão e de avaliação acadêmica no contexto da reforma da educação superior. In: MANCEBO, Deise; e FÁVERO, Maria de Lourdes de

Albuquerque. (Orgs.) **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente.** – São Paulo: Cortez, 2004.

8. DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do PROVÃO ao SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n.1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: <HTTP://<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 22 de jul. 2010.
9. DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88 p. 703-725, Especial – Out. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: ago. 2007.
10. DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional, instrumento da qualidade educativa – a experiência da UNICAMP. In: DIAS SOBRINHO, José & BALZAN, Newton C. (orgs). **Avaliação Institucional – Teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 1995.
11. DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: das perspectivas tecnológicas às políticas e sociais. In: DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior.** – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
12. DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.3, p.833-840, nov. 2008. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em fev. 2009.
13. GOMES, A. M. Exame Nacional de Cursos e Política de Regulação Estatal do Ensino Superior. **Cadernos de Pesquisa**, no. 120, Novembro 2003, p. 129-149.
14. GOMES, A. M.; AZEVEDO, J. M. L. de. **Notas teóricas sobre regulação e educação superior. In: DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009. (p.183-191).
15. LEITE, Denise. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAs e da auto-avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.3, p.833-840, nov. 2008. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em jan. 2009.
16. MEC. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). **Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira.** Comissão Especial de Avaliação (CEA). Brasília, 2003.
17. PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. **Avaliação**, Campinas, SP, v.16, p. 11-36, mar.2011. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em mar. de 2011.
18. PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14. n. 1, p. 9-28, mar, 2009. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em dez. 2009.
19. PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. O debate sobre avaliação da educação superior: regulação ou democratização? In: MANCEBO, Daise; e FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. (Org.). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente.** – São Paulo: Cortez, 2004.
20. POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: PROVÃO, SINAES, IDD, CPC, e... outros índices. **Avaliação**, Campinas;

Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul, 2009. Disponível em: <[HTTP://http://www.scielo.br/scielo.php](http://www.scielo.br/scielo.php)>. Acesso em: set. 2009.

21. RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. Avaliação das universidades brasileiras as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n.1, p.57-71, mar. 2011. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: mar de 2011.
22. RISTOFF, Dilvo. Avaliação institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. (Org.) **Avaliação Institucional: teoria e experiências**. 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2000.
23. TRIGUEIRO, Michelangelo G. S. **Reforma universitária e mudanças no ensino superior no Brasil**. Observatório de La Educación Superior em América Latina y El Caribe, Brasília, 2003. Disponível em <[HTTP:www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)>. Acesso em fev. 2010.
24. TRIGUEIRO, Michelangelo G. S. **Universidade pública, desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Brasília, EdUnb, 1999.
25. VERHINE, Robert E. O novo alfabeto do sinaes: reflexões sobre o IDD, CPC e IGC. In: **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. IMACULADA, Ângela; DALBEN, Loureiro de Freitas. [et al.]. (Orgs.) – Belo Horizonte : Autêntica, 2010. 870p. – (Didática e prática de ensino). Pág. 632-650.
26. ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção história. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, p. 827-831, nov. 2008. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em jan. 2009.