



**Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama**  
**do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA**  
**Nº 01 – Ano I – Agosto/2010 – [www.revistapindorama.ifba.edu.br](http://www.revistapindorama.ifba.edu.br)**

## **Implementação do sistema nacional de avaliação da educação superior: os desafios das comissões próprias de avaliação nas universidades federais**

**Prof. MSc. Assis Leão da Silva**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE  
Campus Vitória de Santo Antão – PE / Brasil  
[assis.leao@vitoria.ifpe.edu.br](mailto:assis.leao@vitoria.ifpe.edu.br)

**RESUMO:** trata dos desafios postos pela dinâmica de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) nas universidades federais, referente à avaliação interna, tendo como objetivo a análise das políticas de avaliação institucional formulada e coordenada pelas Comissões Próprias de Avaliação.

**Palavras-chave:** SINAES. Políticas de Avaliação da Educação Superior. Auto-avaliação. CPA. Universidades Federais.

### **Introdução**

O objetivo deste artigo é de analisar os desafios postos pela dinâmica de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), no interior das universidades federais, às comissões próprias de avaliação (CPA) na realização do processo de avaliação interna. No Brasil, nas duas últimas décadas a avaliação adquiriu proeminência social devido à visibilidade que as políticas públicas de educação lhe conferiram, sobretudo, nos anos de 1990, através da reforma da educação superior, e por consequência o número de estudos e pesquisas sobre o tema, centrado nas áreas dos pressupostos teórico-metodológicos e nas questões políticas que envolvem a avaliação<sup>1</sup>, aumentou significativamente.

---

<sup>1</sup> Ver estudos de (GREGO, 1997; GOMES, 2002; DIAS SOBRINHO, 2000; CATANI, OLIVEIRA E DOURADO, 2004; VERHINE, DANTAS E SOARES, 2006) entre outros.

Mesmo a avaliação adquirindo relevância social e visibilidade no campo da educação superior, parece pertinente afirmar que as diversas políticas de avaliação<sup>2</sup> deste período, apesar de terem pressupostos teórico-metodológicos e contextos de governos bastante distintos, são frutos dos debates e das tensões em torno da avaliação institucional formuladas pelos governos e as universidades no Brasil.

A partir deste cenário, na visão de autores como Ristoff (2000), Meneghel, Rolb e Silva (2006), a avaliação consolidou-se no debate da educação superior, por um lado promovido pela reestruturação do Estado e por outro pela importância que alcançou na comunidade acadêmica como fator de legitimação das práticas das instituições de ensino superior. Essa tendência de consolidação da política de avaliação na educação superior provavelmente parece permanecer, no início do século XXI, com o SINAES, criado no primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pela Lei nº. 10.861/04.

Neste contexto, o interesse pelo acompanhamento do processo de avaliação tem instigado diversos autores a realizarem estudos sobre a relevância da implementação da avaliação institucional como fator organizacional das instituições da educação superior, quanto aos aspectos macro-políticos, quanto aos pressupostos teórico-metodológicos, e a construção histórica do processo de avaliação institucional enfocando as experiências mais relevantes. Tais considerações nos instigam a rever as implicações que incidem no contexto do estudo da avaliação em seu aspecto macro, analisando apenas as políticas e programas, bem como as experiências de avaliações institucionais em seus aspectos mais gerais sem dar devida atenção aos aspectos micro das políticas de avaliação, o que constitui uma lacuna na produção acadêmica que carece de pesquisas empíricas que contribuam para o melhor entendimento dessa temática.

Tomando como referência a problemática levantada delimitamos nosso estudo na atual política de avaliação da educação superior, SINAES, focando nossa atenção no papel desempenhado pelas CPA no processo de avaliação institucional das universidades federais. A relevância deste estudo consiste na interlocução com o debate sobre o processo de avaliação da educação superior, no que se refere à reflexão a respeito das possibilidades de atuação da CPA nestas instituições no

---

<sup>2</sup> Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAUIB), Exame Nacional de Cursos (ENC, o provão), Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos (ACOC).

sentido de criar e consolidar um processo de avaliação na perspectiva do paradigma da avaliação sistêmica.

Neste contexto, no presente artigo, são analisadas as atividades desenvolvidas pela Comissão Própria de Avaliação, desvelando seus principais desafios nas universidades federais; problematizando a dinâmica de implementação do SINAES no tocante ao processo de avaliação interna, doravante, auto-avaliação. Partimos da hipótese inicial de que a ausência de familiaridade da comunidade acadêmica com a teoria e a prática da avaliação favoreça não somente o descompasso conceitual, mas também o desencontro entre os objetivos propostos e estratégias metodológicas empregados nos trabalhos desenvolvidos pela CPA, pressupomos que as indefinições acerca da dinâmica de implementação do SINAES têm dificultado a adoção de uma concepção de avaliação mais próxima de seus princípios, e pressupostos teórico-metodológicos descritos na sua formulação e legislação. Com o intuito de investigar tais premissas, elaboramos a seguinte questão orientadora: quais os desafios postos às políticas de avaliação institucionais formuladas e coordenadas pelas CPAs, no contexto de implementação do SINAES, nas universidades federais no Brasil?

Esclarece-se que a opção de investigar as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) ocorreu após constatarem-se resistências em instituições privadas, componentes do Sistema Federal de Educação Superior (SFES), quanto ao estudo da dinâmica do processo de implementação da avaliação institucional, uma vez que estas em sua maioria vêm desenvolvendo o instrumento de auto-avaliação apenas na perspectiva “burocrático-regulatória” (DIAS SOBRINHO, 2000).

Para tal, foram obtidas com parte dos sujeitos que compõem as CPAs entrevistas presenciais, utilizando-se de um roteiro semi-estruturado (BOGDAN E BIKLEN, 1994), e realizou-se pesquisa documental (BELL, 2008) referentes ao processo de avaliação interna formulados por cada uma destas IFES e o próprio SINAES em sua legislação como instrumento de coleta de dados. No tratamento dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 1994).

Destacamos, também, a utilização de alguns critérios para a seleção das IFES, entre eles: o critério geográfico, selecionando as IFES do Nordeste do Brasil em razão da proximidade com o Programa de Pós-Graduação com o qual desenvolvemos a pesquisa, visando reduzir custos e otimizando o tempo da pesquisa; o critério de criação de 02 (dois) perfis institucionais; o primeiro perfil

referindo-se a uma instituição federal que na região tivesse aderido ao Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e ainda que passasse por outras experiências de avaliação institucional, o segundo perfil caracterizou-se por uma instituição federal que tivesse também aderido ao PAIUB, mas diferentemente da primeira, continuasse, desenvolvendo a avaliação institucional nos moldes do Programa. O nosso objetivo com esse critério era verificar o grau de experiência das IFES quanto ao processo de avaliação interna. Outro critério adotado referiu-se à resposta e disponibilidade das instituições. Destas, as que se encaixaram nestes critérios citados foram a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

O artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, apresentamos o aporte teórico que explicita o contexto de formulação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). No segundo momento, analisamos os aspectos teóricos referentes à avaliação interna nas universidades federais, na dinâmica de implementação do SINAES, buscando, por meio dos documentos oficiais e da literatura acadêmica, desvelar e problematizar o papel atribuído a CPA.

Na terceira parte, são analisados os documentos e as entrevistas dos atores sociais envolvidos no processo de auto-avaliação por meio da CPA, com a intenção de caracterizar os principais desafios postos aos procedimentos e as formas de operacionalização da avaliação interna.

Por último, apresentamos as considerações finais, destacando que o SINAES, por meio de sua dinâmica de implementação, não tem conseguido instituir a prática da avaliação sistêmica baseada no paradigma formativo/emancipatório, e que vem se distanciando em muito no seu processo de implementação de seus princípios e proposições.

## **1. SINAES: o contexto de formulação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.**

Nesta seção, trataremos do contexto de formulação e implementação do SINAES. O objetivo da seção é descrever e caracterizar a atual política de avaliação da educação superior no Brasil. Entendemos que a implantação desta proposta avaliativa desvela o pando de fundo da modernização da educação superior face

aos desafios postos pelos governos e pela sociedade, no sentido de elucidar questões-chave, tais como a “modernização do sistema”, o “aprimoramento da qualidade” e a “democratização do ensino” (MACEDO, *et al*, 2005).

O cenário histórico delineado, na década de 1990, através de duas propostas de políticas de avaliação – PAIUB e ENC – e de outras questões (financiamento, acesso, qualidade do ensino, pesquisa), levou diversos segmentos da educação superior a uma expectativa de mudanças nas perspectivas (princípios) da política pública voltada para o setor a partir do início do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Entretanto, o que se viu foi um processo de continuidade da era FHC na educação superior em diversos aspectos.

Com o objetivo de atender parte das demandas da educação superior, o governo Luiz Inácio Lula da Silva instalou, em outubro de 2003, o Grupo de Trabalho Interministerial<sup>3</sup> (GTI) visando “reestruturar”, “desenvolver” e “democratizar” as IFES (OTRANTO, 2006). Este Grupo de Trabalho apresentou um relatório reconhecendo a crise na educação superior brasileira, em particular, o caso das IFES, atribuindo o problema à crise fiscal do Estado. Também, salientaram que a crise já era realidade nas IES privadas, devido à crescente inadimplência do setor e do aumento do descrédito de seus respectivos diplomas. Neste caso, para esse grupo de trabalho, “a reforma mais profunda passa pela reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e financiamento<sup>4</sup>” (OTRANTO, 2006, p. 44), indicando importante passo para solucionar as principais demandas da educação superior.

O documento elaborado pelo GTI, na visão desta autora, foi a base para os outros documentos gerados pelo governo, orientando as ações do Estado na educação superior. No caso de garantir os êxitos das medidas adotadas, visando mudanças na educação superior, o governo ressignificou, entre outros aspectos, a política de avaliação, reforçando o seu papel de ente avaliador. Além disso, segundo Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006), a proposta governamental do SINAES fundamenta-se no imperativo de melhoria da qualidade da educação superior.

---

<sup>3</sup> Formado por doze membros, dois representantes de cada órgão federal listado: Ministério da Educação; Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Fazenda (OTRANTO, 2006, p. 43).

<sup>4</sup> Sobre as medidas implementadas pelo governo Lula da Silva ver Otranto (2006).

A política de avaliação da educação superior no governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi formulada pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior<sup>5</sup> (CEA), no ano de 2003. Segundo Rothen (2006), a proposta apresentada por esta comissão caracterizou-se pela tensão entre paradigmas avaliativos opostos: a “formação/emancipação” e a “regulação/controle”. De fato, diante das tensões desveladas, observamos que o SINAES foi necessariamente influenciado pelas experiências anteriores de avaliação da educação superior realizadas no Brasil – PAIUB e ENC.

Na realidade, como veremos mais adiante, na análise dos dados, talvez nos pareça ser mais provável atribuir a visibilidade desta tensão não aos aspectos postos nos documentos, mas na própria dinâmica de implementação do SINAES, no interior das IFES. Por essa razão, a “indefinição” paradigmática destacada por diversos autores, talvez possa apresentar outro sentido, no processo de implementação desta política pública.

Após discutirmos sobre o processo de formulação, passaremos a descrever a estrutura operacional do SINAES, que possibilitou a sua implementação, a partir da exposição dos documentos oficiais. O SINAES é formado por três grupos de ação: Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE); e a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES).

O ENADE, o ACG e os instrumentos de informação (censo e cadastro) são de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), conforme estabelece o art. 8º da Lei 10.861/04: “A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será de responsabilidade do INEP”. O órgão responsável pela formulação e coordenação de todo o SINAES, e também da parte referente ao AVALIES, é a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) formulando diretrizes, critérios e estratégias de ação.

A CONAES coordena três processos avaliativos: Avaliação Interna, Avaliação Externa, e Reavaliação (Meta-avaliação). A avaliação interna e a avaliação externa são articuladas pelo AVALIES em duas etapas: a auto-avaliação é coordenada pelas

---

<sup>5</sup> Esta comissão foi composta por membros da Secretaria da Educação Superior (SESu), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e onze (11) especialistas ligados às universidades públicas e privadas.

Comissões Próprias de Avaliação e a avaliação externa, pelas comissões de especialistas designados pelo INEP. Em relação às CPA, a Lei nº 10.861/04, no seu Art. 11, registra a obrigatoriedade de instituir estas Comissões nas IES, com prazo determinado para o início dos trabalhos, e o respectivo cadastramento destas junto ao INEP, ficando estas responsáveis pela realização e efetivação da primeira etapa da avaliação no SINAES – auto-avaliação.

Após as IFES realizarem a avaliação interna, coordenada pela CPA, submetem-se ao processo de avaliação externa. O relatório da avaliação interna é dirigido à CONAES e esta o encaminha à Comissão Externa (CE), que realiza a visita *in loco* na IES, conforme os procedimentos destacados no Art. 3º, da Lei nº 10.861/04. O processo de avaliação externa é composto de duas fases: a pesquisa exploratória – análise do relatório da CPA, documentos da IES, informações, entrevistas – e o relatório da avaliação institucional.

Na avaliação externa, além da análise do relatório produzido pela CPA, há avaliação por amostragem do desempenho dos estudantes através do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), conforme os artigos 4º e 5º, da Lei nº 10.861/04, em dois períodos do curso do estudante, no primeiro e no último semestre. Os cursos serão avaliados a cada três anos, divididos em três grandes grupos.

Os cursos serão avaliados em sua qualidade através da Avaliação das Condições de Ensino (ACE). Este processo é desenvolvido por meio das visitas das comissões de especialistas das respectivas áreas de conhecimento, considerando três dimensões: instalações, corpo docente e organização didático-pedagógica. A coleta de dados dar-se pelos instrumentos do Censo da Educação Superior e da CPA. Ao término do processo, as conclusões dos relatórios produzidos pela CONAES subsidiarão os processos de regulação: credenciamento, renovação de credenciamento das IES e autorização e reconhecimento de cursos.

## **2. Avaliação interna nas universidades federais: o papel da comissão própria de avaliação na implementação do sistema nacional de avaliação da educação superior**

Trataremos nesta seção, de forma mais específica, da avaliação interna – a auto-avaliação. O nosso objetivo é de caracterizar o processo de auto-avaliação e

levantar algumas questões pertinentes a esse processo no contexto da política de avaliação da educação superior, com o intuito de ganharmos consistência para analisarmos e caracterizarmos os desafios postos pela dinâmica de implementação do SINAES às ações da CPA, nas duas universidades pesquisadas, no atual processo de avaliação desenvolvido pelo MEC.

Para desenvolvermos tal tarefa, delineamos os princípios e pressupostos teórico-metodológicos, que nortearam a formação da CPA no SINAES. Antes, desejamos esclarecer que o debate ordenado aqui, sobre a avaliação interna, se deu por meio dos documentos das comissões, que formularam as propostas de avaliação interna do SINAES e da literatura acadêmica que trata especificamente sobre essa temática.

Cabe aqui destacar que mesmo com a adoção do SINAES e as expectativas da comunidade acadêmica em torno do processo avaliativo, o Sistema não trouxe, como no PAIUB, a centralidade da auto-avaliação. Esta se tornou apenas o início, um dos instrumentos articuladores da avaliação institucional, constituindo-se na base de informações e propondo a disseminação da cultura da avaliação nas IFES para subsidiar os trabalhos de avaliação externa, realizado pelas Comissões Externas (CE), designadas pela CONAES. De acordo com Augusto e Balzan (2007, p. 608), a CONAES, concebe a avaliação interna como um “processo contínuo em que a instituição busca se auto-conhecer com vistas ao aperfeiçoamento de suas atividades [...]”.

Os objetivos da avaliação interna, no SINAES, são de avaliar a IFES de maneira global, buscando identificar a coerência entre a missão e as políticas institucionais realizadas, visando à melhoria da qualidade. Visa, também, privilegiar a auto-avaliação como prática educativa e promover a participação dos agentes que envolvem as IFES. Observando as determinações da legislação (LEI Nº 10.861/04 e PORTARIA Nº 2.051/04), percebemos que as IFES ficam liberadas para elaborar a metodologia de trabalho, os procedimentos e os objetivos de seu processo de auto-avaliação, desde que observados as diretrizes e princípios estabelecidos pelos documentos elaborados pela CONAES.

Nesta perspectiva, cabe a cada instituição de educação superior criar a sua própria CPA, baseada nas “Diretrizes para a Avaliação das instituições de Educação Superior” (CONAES, 2004a) e no “Roteiro de auto-avaliação institucional” (CONAES,

2004b), ambos da CONAES. Segundo os documentos citados, os trabalhos desenvolvidos pela CPA deverão ser efetuados em três etapas.

A primeira etapa, “preparação”, consiste no processo de constituição da CPA, planejamento dos trabalhos e sensibilização interna. No tocante ao processo de planejamento, a CPA elabora o projeto de auto-avaliação, definindo objetivos, metodologia, táticas e recursos necessários e apresenta o cronograma de ações a serem desenvolvidas. No que se refere à sensibilização, busca-se o envolvimento da comunidade acadêmica, através de seminários, reuniões e outras formas no processo avaliativo para elaboração da proposta.

A segunda etapa desenvolve as seguintes tarefas (CONAES, 2004b, p. 26):

- [Implementação] dos procedimentos de coleta e análise das informações, conforme definidos nos Projeto de Avaliação SINAES, em consonância com as propostas contidas no documento Orientações Gerais;
- [Elaboração dos] relatórios parciais relativos às diferentes etapas de **auto-avaliação** e avaliação externa, definidas no projeto de Avaliação do SINAES da IES;
- [Integração] com os demais instrumentos de avaliação do SINAES;
- [Detalhamento] da avaliação externa, em sintonia com as orientações da CONAES;
- [Elaboração dos] relatórios parciais ou finais da avaliação interna e externa;
- [Revisão do] Projeto de Avaliação SINAES da IES e [replanejamento] das atividades para a continuidade do processo de avaliação SINAES.

A terceira etapa dedica-se ao processo de “consolidação” da avaliação interna, onde os resultados das atividades realizadas ganham solidez com a preparação de relatório e divulgação, criando um espaço para o processo crítico da auto-avaliação. Esta fase tem grande importância, pois é nesta que acontecem as articulações com os outros instrumentos avaliativos do SINAES, bem como se promove o debate em torno dos resultados, subsidiando o processo de avaliação externa, a comunidade acadêmica e a sociedade, sugerindo ações que visem à melhoria institucional.

A realização das atividades propostas pelo SINAES para IFES, no tocante a avaliação interna, não seria possível sem o papel exercido pela CPA. Consoante a Lei nº 10.861/04 esta deve ser formada por representantes de diversos segmentos da comunidade acadêmica – docente, técnico-administrativo, discente – e da sociedade civil organizada.

Após descrever e caracterizar o processo de auto-avaliação apresentados nos documentos oficiais e na legislação da política avaliativa, observando mais detidamente o percurso da auto-avaliação realizado atualmente no Brasil,

encontramos algumas hipóteses, posta pela literatura acadêmica, acerca da implementação do SINAES, capazes de nos subsidiar na formulação de questões sobre os desafios postos pela dinâmica de implementação da auto-avaliação, no SINAES, no interior das IFES, aos trabalhos desenvolvidos pelas CPAs. Autores como Dias, Horiguela, Marchelli, (2006) sinalizam para a impotência do SINAES em criar uma cultura da auto-avaliação, pois o Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP) visou apenas o treinamento das comissões externas da avaliação e não disseminou tais formações aos membros integrantes da CPA, no sentido de promover com maior eficácia a auto-avaliação. Esses autores também acrescentam que o SINAES, em sua implementação, tem assumido mais um caráter regulatório da avaliação do que a avaliação formativa para as próprias IES, em consequência de uma série de fragilidades do roteiro de auto-avaliação.

Para Rothen (2006), há um excesso de burocracia, pois os processos avaliativos são longos, trabalhosos, envolvendo diversas dimensões e indicadores. Zainko (2008) quando aponta uma série de “vícios” do SINAES – “a insuficiência de pessoal capacitado”, “problemas políticos na composição e desenvolvimento dos trabalhos da CPA”, “escassez de pessoal familiarizado com a auto-avaliação”, “insuficiência de discussões internas (comunidade acadêmica)” – também sinaliza na mesma direção de Dias, Horiguela e Marchelli, (2006), para a “fragilização da cultura da avaliação”.

Contudo, não há apenas hipóteses que fragilizam a implementação do SINAES. Para Polidoro, Marinho-Araujo, Barreyro (2006), o SINAES constitui-se num avanço por causa da adoção do paradigma emancipatório/formativo, em detrimento do paradigma regulativo, promotor dos *rankings* e da competitividade. Meneghel, Rolb e Silva (2006) consideram o SINAES como algo novo por promover a avaliação compreensiva e pedagógica, horizontal, compreendendo diferentes procedimentos.

Essas hipóteses provavelmente corroborem para o entendimento de que haja, realmente, uma série de indefinições acerca da dinâmica do processo de implementação do SINAES, e estas têm possivelmente dificultado a adoção de uma concepção de avaliação mais próxima de seus princípios e pressupostos teórico-metodológicos descritos na sua formulação e legislação, sobretudo, referentes ao processo de auto-avaliação. Nesta perspectiva é possível levantarmos questões acerca dos desafios postos aos trabalhos desenvolvidos pela CPA, quanto ao seu

processo de formação, à lógica de trabalho, aos resultados e ações destas, no atual processo de avaliação interna (auto-avaliação) desenvolvido pela IES, no nosso caso IFES, através do SINAES.

Essas questões acerca dos desafios postos à CPA no processo de auto-avaliação das IFES são bastante pertinentes, uma vez que procuramos entender e verificar, no atual período da avaliação institucional, como as indefinições quanto ao paradigma avaliativo predominante no SINAES levaram a proposta a direcionar-se para o campo da regulação/controle, o que inviabiliza, na visão de muitos autores, o processo de auto-avaliação nas IFES e compromete a instalação de uma cultura institucional da avaliação que de fato contribua para a melhoria da qualidade.

Assim, após caracterizarmos o contexto que delineou processo de implementação do SINAES, o processo de auto-avaliação nas universidades, apresentaremos a seguir, a análise dos dados que nos possibilitaram avançar rumo aos objetivos propostos no presente artigo.

### **3. Desvelando os desafios das comissões próprias de avaliação nas universidades federais na dinâmica de implementação do sistema nacional de avaliação da educação superior**

Nesta seção, serão apresentados e discutidos os dados obtidos na pesquisa realizada na UFPE e UFRN. Os dados levantados permitem destacar a princípio três possíveis desafios postos pelo processo de implementação da avaliação interna desenvolvido pela CPA, nas universidades federais, a saber: garantir e assegurar a participação efetiva da comunidade acadêmica no processo de avaliação institucional; promover a articulação efetiva entre a avaliação interna e a avaliação externa; e mobilizar a comunidade acadêmica e a gestão universitária.

Acerca do desafio de garantia da participação efetiva da comunidade acadêmica encontramos o Art. 7º, § 2º da Portaria Ministerial nº 2051/04 (MEC, 2004) que estabelece “a forma de composição”, “a dinâmica de funcionamento” e a “especificação de atribuições da CPA deverão ser objeto de regulamentação própria”, sendo “necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada”.

Analisando os aspectos relacionados à escolha dos membros da CPA a partir da legislação, percebemos, em um primeiro momento, que a forma de composição da CPA é de regulamentação própria das IFES. Esta composição tem que ser, prioritariamente, como assinala a legislação específica, marcada pela participação equilibrada dos segmentos da comunidade acadêmica, não sendo um processo fechado em si.

Partindo do pressuposto que o processo de escolha marcará profundamente a composição da CPA, assim como a sua forma de funcionamento, uma vez que, como assinala Dias Sobrinho (2000, p.114), uma das partes mais importantes da avaliação institucional é “a constituição dos agentes ou sujeitos sociais comprometidos com o processo”, já que, na visão de Ristoff (2000), a avaliação na visão emancipatória é marcada por um procedimento intencional de permanente “negociação consensual”, constituindo-se como um “processo pedagógico”. Desta maneira, analisamos comparativamente o processo de escolha dos membros da CPA, nas IFES estudadas, para entendermos um pouco mais a fundo a participação da comunidade acadêmica e da sociedade, no processo de auto-avaliação, já que compreendemos como Dias Sobrinho (2000) e Ristoff (2000), que a constituição dos agentes está interligada à estrutura institucional, aos aspectos culturais e às relações de poder; e, sobretudo, nestes últimos tempos, o Estado tem desenvolvido sofisticados mecanismos de regulação, que ao mesmo tempo restringem e ampliam a participação da comunidade acadêmica nos processos decisórios, evidenciando a tensão existente neste campo (PEIXOTO, 2004).

Analisando as entrevistas sobre o processo de escolha para compor as respectivas CPAs, e a legislação percebe-se que o processo de escolha dos membros destas Comissões se dá por indicação e existe vários segmentos sem representação – funcionários, estudantes e sociedade civil. Frente a este aspecto, concluímos que o processo de escolha dos membros destas Comissões tem sido preferencialmente pela indicação, o que possa talvez contribuir para a falta de participação e envolvimento da comunidade acadêmica no processo, assim como pode colaborar para a ausência de um debate mais profundo e articulado sobre as principais questões e problemas que marcam a vida das universidades estudadas.

Os aspectos levantados através dos dados analisados nesta seção possivelmente possam contribuir para o comprometimento da hipótese levantada por Meneghel, Rolb e Silva (2006) de que a avaliação desenvolvida pelo SINAES seja

compreensiva e pedagógica; além disso, oferece indícios para a comprovação da hipótese ressaltada por diversos autores, entre eles, Marchelli, Dias e Horiguela (2006) e Zainko (2008), acerca da impotência e fragilização da capacidade do SINAES em seu processo de implementação de promover a cultura da auto-avaliação, na perspectiva daqueles autores que apresentam o paradigma subjetivista/emancipatório da avaliação como melhor opção para a construção de um conceito consistente de avaliação institucional (GREGO, 1997; DIAS SOBRINHO, 2000; RISTOFF, 2000; PEIXOTO, 2004; entre outros), pois não há a garantia efetiva da participação equilibrada dos segmentos da comunidade acadêmica no processo de avaliação interna.

Num sistema como o SINAES, onde o modelo avaliativo adotado tende a se aproximar mais do paradigma subjetivista/democrático-participativo, a articulação entre os instrumentos é muito importante para o sucesso do processo de avaliação institucional. É imprescindível a interdependência entre a avaliação interna e externa, pois a primeira representa a base, enquanto a segunda, a culminância para o início do processo de meta-avaliação (GREGO, 1997; DIAS SOBRINHO, 2000; RISTOFF, 2000).

Na construção do SINAES, a legislação aponta para a questão da articulação, constituindo-se um dos pilares e desafio para o sucesso de um processo avaliativo que se orienta pelo paradigma emancipatório/formativo (LEI nº. 10.861/04 Art. 3º § 2º). Na Portaria Ministerial nº 2.051/04, define-se as agências estatais responsáveis pelo processo de operacionalização do sistema, articulando a avaliação interna e a avaliação externa, as quais são a CONAES e o INEP.

Observando tal questão mais detidamente, levantamos o seguinte problema: como as comissões internas (CPAs) e as comissões externas vêm tratando a operacionalização do sistema? Os dados levantados nas IFES estudadas apontam respostas semelhantes, apesar dos graus de distinção da regulamentação própria específica de cada CPA analisada.

Os dados das entrevistas nas duas instituições constituem evidências da fragilidade da articulação entre a avaliação interna e externa, já que esta quando ocorreu, restringiu-se apenas aos cursos de graduação sem efetivamente tratar da Instituição como um todo. Também, é possível acrescentar que não ficou claro o cumprimento da legislação (MEC, 2004, artigos. 11, 12, 13 e 15) pelas IFES, no tocante a articulação a avaliação interna e externa, pois tratam o processo avaliativo

de forma distinta entre a avaliação interna e a avaliação externa. Então, o que talvez possamos concluir, é que não ocorreu, de maneira adequada, a articulação entre a CPA e as Comissões Externas. Na realidade, houve uma série de desencontros, o que acabou redundando numa falta de informação do processo por parte da CPA, que caminhou no sentido do cumprimento burocrático dos relatórios realizados.

Também apareceram dados demonstrando que a CONAES e o INEP vem articulando os diagnósticos levantados pela CPA de maneira pontual; portanto, não ocorreu a operacionalização da lógica do sistema como previsto na legislação citada (MEC, 2004). Nesta perspectiva de análise, observamos que ocorreu uma desarticulação em ambos os pólos do processo, tanto ao nível do interior das IFES, quanto ao nível do SINAES. O que provocou a diferenciação inicial entre as IFES pesquisadas foi a maneira como ocorreu a lógica de trabalho desenvolvida pelas respectivas CPAs. Conseqüentemente, a partir destas realidades distintas inferimos que estas percorrem percursos distintos, para demonstrar a precariedade da articulação entre a avaliação interna e a avaliação externa. Desta maneira, os próprios interesses e ações da CONAES e do INEP vêm descaracterizando a articulação do Sistema. Por essa razão, a avaliação externa atualmente vem sendo realizada no sentido de apenas realizar reconhecimento de cursos de graduação.

Essa dinâmica de implementação demonstra a fragilidade do processo de avaliação institucional realizado durante a fase de implementação do SINAES nas IFES e compromete seriamente o conceito de avaliação institucional defendido pela própria CONAES. Também prejudica o objetivo da avaliação interna no sentido de criar uma cultura institucional da avaliação, além de não atender aos requisitos de transparência e do caráter público da universidade e da avaliação afetando consistentemente a participação efetiva da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada no processo de avaliação institucional. Destaca-se ainda a questão de impossibilidade da realização de uma síntese do processo de auto-avaliação, avaliação externa e da meta-avaliação (DIAS SOBRINHO, 2000).

Para autores como Grego (1997), Ristoff (2000) e Dias Sobrinho (2000) é na articulação entre estas etapas que reside a força da avaliação sistêmica. Como os dados levantados e analisados indicam para a fragilidade desse aspecto na implementação do SINAES, é provável verificar distorções na realização da auto-avaliação nas IFES no tocante as suas “matizes”, tais como: na “sensibilização da

comunidade”, na restrição da “adesão voluntária e ampla”, na “constituição dos agentes dotados de função pública”.

A análise dos dados vai de encontro aos aspectos defendidos por diversos autores, em especial Meneghel, Rolb e Silva (2006) e Ristoff e Giolo (2006) de que o SINAES compreende diferentes procedimentos, integrados em um único sistema a avaliação interna, externa, discente e de cursos de graduação, organizado em uma concepção metodológica única.

A Portaria Ministerial nº 2.051/04, no seu Art. 7º, (§ 2º, Parágrafo II) estabelece que deve haver ampla divulgação da composição da CPA e de todas as suas atividades. Gostaríamos de focalizar neste ponto duas questões. Primeiramente, a CPA terá que dispor de uma boa rede de comunicação e diálogo com a comunidade acadêmica e a sociedade; e, em segundo lugar, ter amplo potencial de mobilização em torno da divulgação dos resultados, das atividades realizadas, com o intuito de promover a reflexão em torno do processo de auto-avaliação e seus resultados de forma a contribuir para a gestação e consolidação de uma cultura institucional da avaliação (GREGO, 1997; DIAS SOBRINHO, 1999, 2000; RISTOFF, 2000; PEIXOTO, 2004).

Quando focalizados aspectos de comunicação e mobilização da fase de consolidação, temos em vista, a gestão institucional, outro ponto importante do processo de auto-avaliação (GREGO, 1997). Então, levantamos duas questões para nortear as análises sobre esse tema: como as CPAs vêm promovendo o diálogo com a comunidade universitária e a sociedade? De que maneira tem ocorrido a articulação entre as reflexões promovidas pelas CPAs sobre a gestão da Universidade? Desse modo, apresentaremos a seguir as análises sobre os impactos do trabalho da CPA, na fase de consolidação, referentes aos aspectos de comunicação, mobilização e gestão.

Ao analisar as CPAs das IFES pesquisadas, percebemos níveis e perspectivas distintas de capacidade de articulação em torno da mobilização, sensibilização da comunidade acadêmica. Contudo, essa mobilização, em ambas as CPAs, apresenta certas limitações, como o caso da mobilização da sociedade. Quando verificado possíveis impactos do trabalho da CPA, observamos posições contraditórias. A CPA/UFPE não entrou na lógica da gestão institucional, enquanto a CPA/UFRN se engajou fortemente com a lógica da gestão institucional. Neste caso, é provável concluir que a possibilidade de impacto do trabalho da CPA materializou-

se muito mais na UFRN do que na UFPE. Esses aspectos acenam para certas limitações no impacto do trabalho desempenhado pela CPA na auto-avaliação, nas IFES estudadas. E corroboram para a fragilização da instalação da cultura da avaliação, um dos “vícios” do SINAES, como ressalta Zainko (2008); além disso, evidencia como destaca Marchelli, Dias e Horiguela (2006), o conflito entre o processo da cultura avaliativa com a regulação.

Assim, encerramos nossas análises acerca dos desafios postos pela dinâmica de implementação do SINAES, no interior das IFES, a partir do estudo do processo de avaliação interna desenvolvido pela CPA. A seguir apresentamos as considerações finais de nosso artigo.

### **Considerações finais**

Propusemo-nos, neste artigo, analisar os desafios postos às políticas de avaliação institucional formuladas e coordenadas pelas CPAs no contexto de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) nas Universidades Federais, através da análise dos procedimentos e as formas de operacionalização da avaliação institucional, no tocante ao instrumento de avaliação interna.

Constatamos que as IFES estudadas criaram suas CPAs no sentido de responder ao processo de implementação da avaliação institucional proposta pelo SINAES. Esta realidade promoveu uma série de possibilidades e desafios para a avaliação institucional, em especial para o processo de auto-avaliação nas IFES pesquisadas. Destacamos, neste contexto, os trabalhos desenvolvidos pela CPA, na dinâmica de implementação do SINAES, pois consta entre suas principais atribuições a promoção de um ambiente propício à construção da cultura da auto-avaliação e constituir-se como instrumento de gestão das IFES, por meio da verificação do perfil e da identidade institucional, diagnóstico dos pontos positivos e das fragilidades, do questionamento das atividades e finalidades institucionais, prestação de contas à sociedade, criação vínculos de solidariedade entre os atores sociais.

Contudo, a análise das evidências – os desafios de garantia da participação efetiva da comunidade acadêmica no processo de avaliação institucional; de promoção da articulação entre a avaliação interna e a avaliação externa; e da mobilização da comunidade acadêmica e da gestão universitária – apontam para

ocorrência de certos obstáculos que fragilizam a perspectiva sistêmica da avaliação no processo da avaliação interna realizado pela CPA. Desta forma, os dados analisados corroboram para comprovação da hipótese formulada em nossa pesquisa, de que a ausência de familiaridade com a teoria e a prática da avaliação favoreça não somente o descompasso conceitual, mas também o desencontro entre os objetivos propostos e estratégias metodológicas empregadas nos trabalhos desenvolvidos pela CPA, haja vista que pressupomos que a ocorrência da apropriação conceitual contribuiria para favorecer o sucesso do processo de auto-avaliação nas IFES.

Observamos que o SINAES, em sua legislação, vela pelo equilíbrio, entre os instrumentos avaliativos; na participação; na sensibilização; e na mobilização, da comunidade acadêmica, no processo de avaliação institucional. Contudo, esse equilíbrio não existe na prática, face à maneira como ocorreu o a dinâmica de implementação do SINAES. Essa constatação desvela uma série de dificuldades e entraves desafiando a realização das atividades da CPA no processo de avaliação interna, base da avaliação institucional.

Assim, podemos finalizar afirmando que o SINAES, por meio de sua dinâmica de implementação, não tem conseguido instituir a prática da avaliação sistêmica baseada no paradigma participativo e subjetivista, e que vem se distanciando em muito na implementação de seus princípios e proposições.

Chamamos a atenção para o fato de que é importante, mesmo com os desafios apresentados, estimular o processo de avaliação interna realizado pela CPA. Apontamos, também, para a necessidade de haver uma reflexão aprofundada sobre do processo de participação, realização e produção de dados e resultados a fim de que aconteça o aprimoramento do processo de avaliação interna, no contexto da dinâmica da implementação do SINAES.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Rosana; BALZAN, Newton Cezar. A vez e a voz dos Coordenadores das CPAs das IES de campinas que integram o SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 4, p. 597-622, dez. 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, Porto Editora, 1994.

BELL, Judith. **Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais**. 4ª. Ed – Porto Alegre: Artmed, 2008.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Editora Porto, 1994.

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.

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.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: das perspectivas tecnológicas às políticas e sociais. In: DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

DIAS, Carmem Lúcia; HORIGUELA, Maria de Lourdes Morales; MARCHELLI, Paulo Sérgio. Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. **Educação & Pesquisa**. São Paulo v. 32, n. 3, p. 435-464, set/dez, 2006.

DILVO, Ristoff e Jaime Giolo. O SINAES como sistema. **Revista brasileira de pós-graduação**. CAPES, v. 3, nº 6 Dez/2006.

GOMES, A. M. Política de Avaliação da Educação Superior: controle e massificação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 275-298. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 02 abr. 2010.

GREGO, Sônia Maria Duarte. A meta-avaliação como referencial de análise e de reflexão. In: SGUISSARDI, Valdemar. (Org.) **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. – Campinas, SP: Autores Associados, 1997. – (Coleção educação contemporânea).

MACEDO, Arthur Roquete de; TREVISAN, Ligia Maria Vettorato; TREVISAN, Péricles; MACEDO, Caio Sperandeo de. Educação Superior no Século XXI e a Reforma Universitária Brasileira. **Ensaio: Avaliação. Política Pública. Educação**., Rio de Janeiro, v.13, n.47, p. 127-148, abr./jun. 2005

MEC, Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. (Publicada no DOU nº 132, de 17.07.2004, Seção 1, página 12). Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril. Brasília, 2004.

MEC. **Diretrizes para avaliação das instituições de educação superior**. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. CONAES. Brasília, 2004a.

MEC. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). **Roteiro de Auto-avaliação Institucional: orientações gerais**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Brasília, 2004b.

MENEGHEL, Stela M.; ROLB, Fabiene; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. **Educar. Curitiba.** 28, p. 89 – 106, 2006. Editora UFPR.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do Governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira; MANCEBO, Deise. (Orgs.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006. – (Coleção políticas universitárias)

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.

POLIDORI, Marlis Morossini, MARINHO-ARAJO, Claisy M., BARREYRO, Gladys Beatriz. SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: Avaliação. Política Pública. Educação**. Rio de Janeiro, v. 14. N. 53, p. 425-436. Outubro, 2006.

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.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e Contra ponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implementação do SINAES. In: SILVA JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Daise (Org.). **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2006. (Coleção políticas universitárias).

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Ensaio: Avaliação. Política Pública. Educação**., Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 291-310, jul./set, 2006.

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.

Publicado, em 22 de agosto de 2010, na [www.revistapindorama.ifba.edu.br](http://www.revistapindorama.ifba.edu.br)