

Implementação do Sinaes nas instituições brasileiras de educação superior: uma análise comparativa a partir de estudos de caso

Resumo: O objetivo deste artigo é examinar o processo de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), utilizando o estudo de caso de duas instituições de ensino superior (IES) de porte médio: uma de natureza pública, e outra de natureza privada, ambas localizadas na Região Nordeste do Brasil. Através de análise documental foram estudados os documentos institucionais relacionados à avaliação institucional, e através da análise do discurso, as entrevistas realizadas com os membros de suas Comissões Próprias de Avaliação (CPA). Os resultados deste estudo indicam algumas diferenças nos processos de implementação do Sinaes nas duas IES, tais como: o nível de participação e envolvimento do corpo social da IES, o modo de funcionamento da CPA, e a relação de poder e autonomia das Comissões Próprias de Avaliação. A conclusão do estudo mostra que a autonomia dessas comissões é um fator que produz forte influência sobre o processo de implementação da política de avaliação nas IES e, por consequência, o Sinaes tende a produzir mais efeitos sobre as IES particulares de pequeno porte, onde a autonomia das comissões é menor.

Palavras-chave: Avaliação institucional. Avaliação da educação superior. Sistema nacional de avaliação.

Jorge Luiz

Lordelo de Sales Ribeiro
Professor do Instituto de Psicologia da UFBA, coordenador do Serviço de Psicologia.

Robert Evan Verhine

Doutor em Educação (Universitat Hamburg), mestre em Estudos Latinoamericanos (University of California), economista (University of California). Trabalha na Universidade Federal da Bahia desde 1977. Atualmente é Professor Associado III da Faculdade de Educação e Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação da UFBA.

Introdução

Na virada do século XX para o século XXI, em todos os cantos do mundo, a educação, e em especial a educação superior, foi tema de grande preocupação, principalmente no que tange ao seu financiamento. A avaliação ganhou um enorme destaque neste cenário, na medida em que é um processo que permite medir a eficácia e eficiência das instituições, e identificar pontos fracos e fortes do seu funcionamento, indicando, com certa precisão, o que deve ser feito para otimizar os recursos aplicados. Numa outra perspectiva, a avaliação permite ainda, o monitoramento do sistema de ensino e possibilita o estabelecimento de padrões de qualidade mínimos para o funcionamento das instituições. Ou seja, do ponto de vista da instituição, a avaliação é, principalmente, uma poderosa ferramenta de gestão; do ponto de vista do Estado, a avaliação é, principalmente, uma poderosa ferramenta de controle e monitoramento do sistema de ensino. Portanto, a adoção pelo Governo Federal de um novo sistema de avaliação, aprovado pelo

Congresso Brasileiro através da Lei nº 10.861/2004, constitui-se num marco para o ensino superior brasileiro.

Trata-se do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Conforme sua proposta original, o Sinaes coloca a autoavaliação como eixo do processo de avaliação; enfatiza a função educativa da avaliação, aquela que produz resultados relevantes para o aprimoramento do trabalho da Instituição de Ensino Superior (IES), em lugar da função regulatória; respeita as diferenças institucionais e, portanto, as especificidades das IES; dá liberdade às IES para conceber os seus projetos de avaliação; estabelece um ciclo de avaliação, levando em consideração as consequências da avaliação sobre o planejamento da IES; integra os dados de todos os outros processos de avaliação do ensino superior (Avaliação do desempenho dos estudantes, Avaliação das Instituições de Ensino Superior, Avaliação dos Cursos de Graduação) e utiliza informações das bases de dados (Cadastro Nacional de Docentes, Cadastro das Instituições de Ensino Superior e o Censo da Educação Superior). (INEP, 2004) A partir do Sinaes, a avaliação institucional passa a ser obrigatória para todas as IES do Sistema Federal de Ensino Superior. Estava posto, então, um novo desafio para as IES: elaborar um projeto de avaliação pautado nas diretrizes do Governo (que indicou dez dimensões de pesquisa para a avaliação), devidamente aprovado pelo Poder Público, cumprir os prazos estabelecidos para o seu ciclo de avaliação e tornar público os resultados através de relatórios, que também deverão ser aprovados por esse mesmo Poder. Ademais, as IES deverão estabelecer planos institucionais de desenvolvimento, indicar as suas metas e os seus objetivos, demonstrar as suas capacidades de sustentação financeira, aspectos estes que serão levados em consideração na avaliação institucional, cujos resultados produziram efeitos educativos e também regulatórios. (INEP, 2004)

A função do Sinaes, então, não se limita à necessidade de controle e fiscalização do sistema de ensino superior. Pretende, também, ser uma proposta de transformação de uma nova sistemática de avaliação da educação superior (INEP, 2004), e de estabelecimento de uma relação com as IES pautada no desenvolvimento e no aprimoramento institucional. Essa dupla função reforça a idéia de que avaliar não é um ato Mecânico, não é a simples aplicação de uma técnica de verificação; avaliar é sempre uma ação política, pois os seus resultados estão sempre a serviço de uma ideologia.

(DIAS SOBRINHO, 1996, 2003) O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, neste caso, é uma política pública e, como tal, deverá ser capaz não só de supervisionar o trabalho das instituições de ensino componentes do Sistema Federal de Educação Superior, como também orientá-las quanto ao modo de funcionamento, estabelecendo padrões mínimos de qualidade.

Posta em prática, a política de avaliação (Sinaes) produzirá efeitos num conjunto formado por mais de 2.000 instituições muito diferentes uma das outras, com necessidades diferentes, com interesses diferentes, com força e capacidade de reação também diferentes, e que movimentam grandes quantidades de recursos públicos para a manutenção das IES públicas e uma enorme quantidade de investimentos privados. A preocupação com a implementação foi manifestada pelos formuladores do Sinaes nos documentos produzidos, nas inúmeras declarações e explicações sobre o Sinaes publicadas em jornais e revistas, e nas estratégias utilizadas para assegurar o envolvimento da comunidade acadêmica, dos órgãos representativos, da comunidade científica e da sociedade civil na formulação da política.

De acordo com a proposta, cada IES construirá um processo de autoavaliação, levando em consideração as suas especificidades, os seus limites e possibilidades, e estabelecerá as suas estratégias para a implementação do Sinaes. Sendo a auto-avaliação o processo central, em torno do qual os componentes do Sinaes se organizarão, tanto a finalidade de promover e desenvolver a IES, quanto a finalidade de regulação dependerão muito do modo como é organizada e realizada a autoavaliação pelas IES. Por isso, é importante observar como ocorreu a implementação do Sinaes no âmbito das instituições de ensino superior. Buscar saber, neste sentido, o entendimento da IES acerca do Sinaes, a interpretação da Lei nº 10.861 e o cumprimento da legislação, a composição das CPA, a elaboração de uma proposta de autoavaliação afinada com os princípios do Sinaes, o envolvimento do corpo social da IES, a operacionalização do processo de avaliação, a utilização dos resultados e a institucionalização do processo autoavaliativo.

Esse processo, que se desenrolará dentro das IES, no primeiro momento, ficará “invisível”, pois, ainda que as IES sejam estimuladas a relatarem os procedimentos e etapas percorridas, indicando as dificuldades encontradas e os recursos utilizados para superação (meta-avaliação), os pontos fracos que representem perda de com-

(2) A IES Alfa transformou-se de Faculdades Integradas Centro Universitário. A IES Beta transformou-se de Escola Técnica em Centro Federal de Educação Superior.

petitividade das IES e/ou que sejam de difícil solução, tendem a ser encobertos. Cabe, então, uma pergunta: as orientações, as diretrizes e a legislação sobre o Sinaes, disponibilizadas pelo Poder Público, são suficientes para garantir verdadeiramente a institucionalização do processo de autoavaliação institucional das IES?

Responder a esta pergunta significa compreender alguns aspectos do processo de implementação do Sinaes no âmbito da IES. Ou, mais especificamente, compreender como as Comissões Próprias de Avaliação (CPA) entenderam e utilizaram as orientações fornecidas pelo Ministério de Educação, que estratégias utilizaram para organizar o processo de autoavaliação institucional, como utilizam os resultados da avaliação para o desenvolvimento institucional, e, principalmente, como produzirão as condições necessárias para que o Poder Público possa exercer a regulação do sistema. Estudar este tema é importante, pois se trata de uma política nacional, com impactos significativos sobre o sistema de educação superior e, conseqüentemente, para o futuro da educação brasileira. Ademais, em função do curto período em que a política está em vigor, não existem ainda resultados que possibilitem avaliar adequadamente o êxito da sua implantação.

Para estudar o tema, foram pesquisadas duas instituições de ensino superior, ambas situadas na Região Nordeste do Brasil. Uma das IES, denominada no artigo como IES Alfa, é um Centro Universitário privado, com cerca de 7.000 alunos, e a outra, denominada IES Beta, um Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet), instituição pública, com cerca de 2.054 alunos no ensino médio, 2.365 alunos no ensino técnico e 715 alunos no ensino superior. Vale ressaltar que as duas IES, que têm características em comum: ambas são Centros de Educação Superior, instituições que foram formadas a partir de transformação de unidades isoladas; ambas, portanto, passaram por amplos processos de transformação². Por outro lado, as IES têm também diferenças marcantes: uma delas é uma instituição privada, particular, com fins lucrativos; a outra é uma instituição pública, uma autarquia, mantida pelo Governo Federal.

Aspectos Metodológicos

Em função do tipo de questões propostas para este trabalho, bem como das características do nosso objeto de estudo, optamos por uma estratégia de pesquisa que permitisse não só o estudo

aprofundado da implementação do Sinaes no âmbito da IES, como também as visões dos diferentes atores institucionais envolvidos no processo de avaliação institucional, possibilitando, ainda, a utilização e a articulação dos dados coletados através de entrevistas, dos documentos institucionais, dos relatórios de avaliação e de observações realizadas durante as visitas às IES estudadas. A estratégia de pesquisa escolhida foi o estudo de caso (YIN, 2001), e o método, a análise do discurso. (CAREGNATO; MUTTI, 2006; ROCHA; DEUSDARÁ, 2005; MINAYO, 1993) Neste trabalho, as principais fontes de dados foram dois documentos produzidos pela CPA: o Projeto de Avaliação e o Relatório de Avaliação, elaborado após a avaliação interna. Além destes dois documentos, outros textos, como o Regimento da CPA, o Ato Administrativo que a instituiu, o Plano de Desenvolvimento Institucional e informações gerais sobre a IES, foram utilizados como fontes complementares de dados. Foram também utilizadas entrevistas com membros da CPA, devidamente transcritas, e observações *in loco*, efetuadas por ocasião das entrevistas, todas elas realizadas nas dependências das IES estudadas.

Para atingir tal objetivo – de implementação do Sinaes –, é importante analisar, no processo avaliativo, os diferentes níveis da instituição:

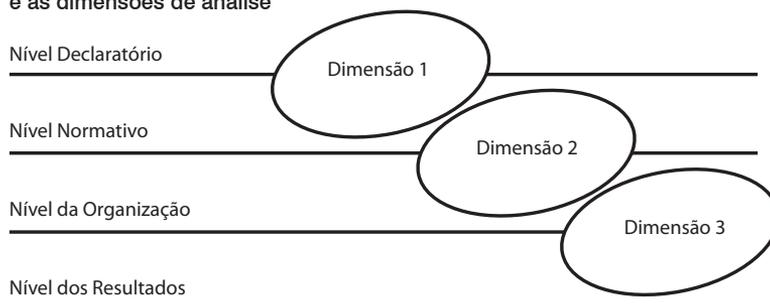
- Nível declaratório – analisa os textos que fundamentam o projeto institucional que em geral está enunciado sob a forma de princípios coerentes, embora possa haver contradições entre os objetivos e o projeto.
- Nível normativo – avalia a coerência entre as normas institucionais e a gestão prática das IES.
- Nível da organização – avalia se a instituição conta com instâncias que promovem a qualidade compatível com as modalidades de ensino, pesquisa e extensão e sua efetividade acadêmica e social.
- Nível dos resultados – avalia a eficácia e efetividade acadêmica e social dos processos desenvolvidos: formação de profissionais, produção acadêmica, artística e cultural disseminada no âmbito técnico-científico e social, entre outros. (CONAES, 2004. p. 17)

A partir da leitura inicial dos dados, três dimensões de análise foram estabelecidas:

- Dimensão 1 - a constituição e a dinâmica de funcionamento da CPA;
- Dimensão 2 - os documentos institucionais – projeto de avaliação institucional, o PDI;
- Dimensão 3 - os resultados da avaliação – relatórios e divulgação da avaliação institucional.

As três dimensões de análise estão relacionadas com os diferentes níveis que compõem a instituição de ensino superior, tal como anunciadas pela Conaes (2004) e representadas na Figura 1:

Figura 1 - Relação dos níveis de análise institucional e as dimensões de análise



Fonte: Elaboração própria.

As três dimensões, por sua vez, foram divididas em categorias de modo a facilitar a análise do *corpus*. As categorias escolhidas relativas a cada dimensão e sua relação com as diferentes fontes de informação são indicadas na Figura 2.

Análise comparativa dos resultados dos estudos de caso

Tomando como base os dados levantados a partir dos estudos de caso e as três dimensões de análise propostas para este estudo, é possível identificar diferenças e semelhanças nos processos de implementação da autoavaliação institucional nas duas IES. Análise comparativa a seguir é organizada pelas três dimensões acima descritas.

Dimensão 1 — A Constituição e a dinâmica de funcionamento da CPA

O ponto de partida da implementação do Sinaes nas Instituições de Ensino Superior é a formação da Comissão Própria de Avaliação (CPA). Embora a Lei nº 10.861, no seu Art. 11 tenha substituído o texto da Medida Provisória 147, Art. 13: “As Instituições [...] ficam obrigadas a constituir Comissão Própria de Avaliação – CPA [...]” por “*Cada Instituição [...] constituirá Comissão Própria de Avaliação – CPA [...]*”, reduzindo o prazo para constituição da CPA de 90 para 60 dias, contados a partir da data de publicação da Lei, a dificuldade para as IES não diminuiu. Primeiro, por conta do curto espaço de tempo para a constituição da CPA: 90 dias inicialmente, reduzido depois para 60 dias. Segundo, porque a IES deve constituir a CPA de acordo com a Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do Sinaes, no parágrafo segundo do seu artigo 7º:

Necessária a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, ficando vedada à existência de maioria absoluta por parte de qualquer dos segmentos representados. (BRASIL, 2004)

A palavra “representante” provocou uma intensa discussão⁹ nas instituições de ensino superior em geral, e produziu várias interpretações e consequências na formação das Comissões Próprias de Avaliação. Houve, portanto, uma preocupação por parte dos formuladores da política de avaliação, com a representatividade. Ou seja, que o representante defenda as posições, os interesses do segmento institucional ao qual pertence, e que seja reconhecido como tal pelos seus pares. Esta condição de reconhecimento dos pares lhe confere legitimidade, e a legitimidade é um dos princípios de sustentação do Sinaes.

No caso das IES estudadas, pudemos observar que esta questão foi tratada de forma diferente nas duas IES: na IES Alfa, a CPA foi inicialmente indicada pelo Reitor (o coordenador da CPA), e depois o Coordenador da CPA indicou os demais membros. Posteriormente, a comissão foi reformulada, utilizando-se os mesmos procedimentos.

Na IES Beta, ao contrário, a primeira CPA foi indicada pela direção da IES e, depois do prazo de um mandato, conforme pre-

(9) As discussões nas IES foram mencionadas diversas vezes nas oficinas promovidas pelo INEP e Conaes. Do mesmo modo, nos encontros e eventos promovidos por consultorias, ao longo dos anos que seguiram à divulgação do Sinaes, reunindo coordenadores e membros de CPA de IES das diversas regiões do Brasil.

visto no Regulamento da CPA, houve eleição para indicação dos representantes de cada segmento.

Um ponto importante a ser observado nos depoimentos é a manifestação do incômodo dos membros da CPA acerca da representatividade da sua posição na comissão:

Observe, aqui há uma grande quantidade de professores horistas. Então, os professores horistas normalmente se envolvem pouco com atividades que não sejam sala de aula. [...] eu acredito que, por isso, não é tão simples se conseguir candidatos naturais a CPA. (Ent01, IES Alfa)

[...] então foi indicação, então ficamos preocupados com isto, tanto que logo após a indicação da composição de toda a comissão, dos membros, a gente fez a regulamentação e tinha lá, dizendo da eleição pelos pares [...]. (Ent01, IES Beta)

A preocupação com a representatividade está refletida nos Regulamentos da CPA de ambas as IES, na medida em que prevê representantes de todos os segmentos da instituição. Porém, a forma de indicação desses representantes é diferente nas duas IES, como foi visto. Ainda de acordo com os depoimentos, parece haver um entendimento de que, nas instituições privadas (IES Alfa), a indicação é um dispositivo legítimo, enquanto, nas instituições públicas (IES Beta), a eleição é o dispositivo legítimo para a escolha dos seus representantes. Os dois modos de escolha dos representantes nas IES sinalizam diferenças na manifestação das relações de poder nas instituições públicas e privadas, reafirmando, assim, que “a avaliação não é apenas um procedimento técnico, mas também, um forte instrumento de poder”. (INEP, 2004, p. 92)

É importante insistir um pouco mais nessa questão, porque produzirá outra consequência sobre o funcionamento da CPA: o modo de escolha/indicação dos representantes da CPA adotado pela IES afetará a sua autonomia. Por mais técnicos que sejam os critérios adotados para a indicação dos membros da Comissão, a confiança entre aquele que indica e aquele que é indicado, será sempre observada. Assim, sendo o coordenador da CPA indicado pelo dirigente máximo da IES e a comissão – toda ela, indicada pelo seu coordenador – a CPA será constituída por pessoas da confiança dos dirigentes, estabelecendo-se, então, uma linha de subordinação oculta (porque não verificada num organograma, ou em qualquer outra representação de poder institucional), entre o Dirigente

máximo da instituição e a CPA, e entre o Coordenador da CPA e os demais membros da comissão.

Este aspecto foi observado por Augusto e Balzan (2007), quando estudaram os coordenadores de CPA de IES de Campinas – São Paulo. Do mesmo modo, Almeida Júnior (2005), no seu trabalho sobre o processo de implementação das Comissões Próprias de Avaliação, destaca, como uma das maiores preocupações dos coordenadores de CPAs, a relação entre o poder das mantenedoras e a autonomia das CPA.

Dimensão 2 – Os documentos institucionais – projeto de avaliação institucional, PPI, PDI, Relatórios, Regulamentos, Resoluções etc.

Uma vez constituída a Comissão Própria de Avaliação, o passo seguinte, de acordo com as *Diretrizes para Avaliação das Instituições de Educação Superior*, será o envolvimento da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada, para elaboração de um projeto e posterior execução da avaliação institucional. A dificuldade para envolver a comunidade acadêmica aparece tanto na IES Alfa como na IES Beta. Este dado está em conformidade com os comentários e os relatos constantes na literatura especializada, revelando que, apesar dos esforços empreendidos (divulgação, palestras, seminários, concursos etc.), os resultados alcançados ficam sempre abaixo das expectativas das comissões de avaliação.

A IES Alfa, cuja avaliação está articulada com o planejamento estratégico, estabeleceu uma correspondência entre os objetivos e as metas desse planejamento com os indicadores e diretrizes da avaliação institucional. Por conta disso, o corpo técnico-administrativo e o corpo docente, deveriam estar, pelo menos, fortemente envolvidos com a avaliação institucional. Porém, isto não se verifica, como foi visto nos trechos reproduzidos das entrevistas. Ademais, a participação não é garantia de envolvimento no processo. No que tange aos professores, por exemplo, somente aqueles que participam do planejamento estratégico conhecem o processo de avaliação institucional. Geralmente são os gestores. Os demais membros da CPA, quando entrevistados, demonstraram desconhecimento acerca do projeto de avaliação e pouco conhecimento acerca dos resultados produzidos. As únicas exceções são o Coordenador da CPA e o Representante da Comunidade Civil,

que discutem o processo de avaliação institucional da IES com segurança e propriedade.

Conclui-se, portanto, que os professores não conhecem e não participam efetivamente do trabalho da CPA da IES Alfa. Os discentes, do mesmo modo, estão distantes do processo de avaliação. Alegam que não estão dedicados exclusivamente ao estudo, por isso, a falta de tempo é uma condição restritiva. Quanto aos funcionários, pela própria situação funcional, participam do processo de avaliação institucional, quase compulsoriamente. Porém estão voltados para a avaliação dos setores onde estão alocados.

Na IES Beta, por ser uma IES *multicampi*, com unidades menores localizadas no interior do Estado, o nível de participação da comunidade acadêmica varia em função da localidade e do tamanho do *campus*. Os professores e funcionários alocados nos campi maiores, aqueles localizados na capital do Estado e em cidades maiores, participam menos e se envolvem menos. Os professores e funcionários alocados nos *campi* menores, por sua vez, participam mais. Este fato guarda certa semelhança com o que acontece na IES Alfa, onde a participação ou a não participação na avaliação institucional, ou em qualquer outra iniciativa institucional, pode ser entendida como falta de comprometimento com a instituição. Daí, provavelmente, a maior participação, especialmente dos funcionários, pois, deste ponto de vista, este segmento fica ainda mais exposto que os professores.

Quanto ao corpo discente, a participação é pequena, tanto na IES Beta quanto na IES Alfa. Este fato é curioso, pois os estudantes sempre reivindicam uma participação mais efetiva nos rumos da instituição. Ainda em relação ao corpo discente, outro aspecto chama bastante atenção: a falta de conhecimento mesmo daqueles que participam da CPA, fato este que pode ser ilustrado com os depoimentos dos representantes estudantis de ambas as IES estudadas. Ao se perguntar aos representantes estudantis nas duas Comissões se eles conheciam o projeto e os relatórios de avaliação da sua IES, eles responderam:

Eu sei que tem muita coisa que eu não li sobre a CPA, documentação, inclusive, nessas férias eu tinha reservado alguns minutos, mas fui pega de surpresa por outras atividades. (Ent02, IES Alfa).

Conheço pouco. Eu dei uma lida rápida, porque é grande [o projeto de avaliação]. Os relatórios depois de aplicados? Eu já li superficialmente, eu não cheguei a... eu já olhei alguns resultados só. (En04, IES Beta).

Importante destacar que não existe projeto de avaliação da IES Alfa, pelo menos aquele que deveria ser encaminhado para aprovação do INEP, no entanto, o documento é referido em diversos momentos. O representante estudantil afirma que o projeto de avaliação está disponível no *site* da IES. Provavelmente, há uma confusão em relação ao projeto de avaliação, pois, de fato, existem disponíveis, no *site* da IES Alfa, documentos que divulgam o processo de avaliação institucional para o público externo. São documentos sucintos, elaborados por tópicos, com uma linguagem bem adequada à compreensão do público não acadêmico. Ainda em relação à participação do corpo discente, os líderes de turma, na IES Alfa, são convidados a participar dos grupos de trabalho que analisam os dados institucionais e os resultados das avaliações, utilizando-os como insumos para o planejamento estratégico. Este dispositivo (de envolver os líderes de classe) deve produzir, como efeito, o aumento da participação dos alunos no planejamento estratégico e, por consequência, na avaliação institucional. Entretanto, a visão do representante discente bem como sua opinião sobre o envolvimento dos demais colegas sugere uma participação sem envolvimento, ou seja, participação como “fazer parte de”, sem estar afinado com as questões ou tocado pelos desafios que unem os atores em torno de objetivos institucionais.

Discutir participação e envolvimento em algum trabalho institucional requer, necessariamente, uma reflexão sobre a utilização do tempo das pessoas dedicado à instituição. Nos dois casos analisados (IES Alfa e Beta), não há carga horária destinada aos membros da CPA para desenvolvimento do processo de avaliação. O trabalho na CPA representa, para todos os membros das comissões das duas instituições, um encargo a mais. A única exceção talvez sejam os funcionários, cuja carga horária destinada à CPA é subtraída da sua jornada diária de trabalho, pois as reuniões acontecem sempre durante o horário de expediente. Mesmo assim, a percepção dos funcionários é que a avaliação representa um peso a mais.

No caso dos representantes do corpo discente, as faltas são abonadas quando os alunos estão realizando atividades de avaliação nos horários coincidentes com os horários das suas atividades

acadêmicas. Em relação ao corpo docente, a situação é muito diferente, sobretudo por conta do contrato de trabalho. Na IES Beta, os professores são contratados por regime de 20 horas, 40 horas ou dedicação exclusiva à Instituição. No caso da IES Alfa, os professores são horistas, ou seja, são pagos para dar aulas e são remunerados pelo tempo que estão atuando em sala de aula.

As CPA das duas IES estudadas funcionam com reuniões semanais ou quinzenais. Esta regularidade é encontrada na literatura (ANDRIOLA, 2005; AUGUSTO; BALZAN, 2007) o que demonstra que as atribuições da CPA são pesadas, mesmo nas IES de pequeno porte. Além das atribuições previstas na legislação, quais sejam, “a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP” (BRASIL, 2004, art. 7º), as Comissões Próprias de Avaliação normalmente respondem também pela execução da avaliação. Embora esta seja uma questão enfrentada por muitas instituições de ensino superior, citada por diversos coordenadores de CPA nos encontros promovidos pela CONAES/INEP/MEC, encontramos, na IES Alfa, uma situação diferente: como a avaliação é um ciclo do planejamento estratégico, existem grupos de trabalho que executam a avaliação. Conseqüentemente, a CPA da IES Alfa assume um papel mais efetivo no campo do acompanhamento do que no da execução. A CPA da IES Beta, porém, executa a avaliação exatamente como é referido na literatura. Para alguns entrevistados, o fato de a CPA ser executora da avaliação é um ponto negativo do processo, pois isto impõe um nível de dificuldade para a Comissão. Outros entrevistados, no entanto, discordam e defendem o ponto de vista de que a execução da avaliação deve estar sob a responsabilidade de quem a planejou, sob pena de se estabelecer uma falta de sintonia entre os dois momentos do processo. Nesta perspectiva, surgem, durante a execução da avaliação, boas oportunidades de ajustes e aperfeiçoamento do processo e estas devem ser aproveitadas.

A avaliação institucional, orientada pelas diretrizes do Sinaes, foi implementada nas IES Alfa e Beta de forma muito semelhante: buscou-se o envolvimento da comunidade acadêmica, posteriormente a definição dos critérios e indicadores a serem utilizados, a coleta de dados e, por fim, a utilização dos resultados. Esta forma de implementação do processo avaliativo nas IES Alfa e Beta

coincide integralmente com as recomendações da Conaes (2004) e do Inep (2004).

Os processos de implementação da autoavaliação institucional/Sinaes no âmbito das duas IES estudadas, embora tenham sido postos em funcionamento de modo muito semelhante, ou seja, seguindo um mesmo roteiro, produziram, na prática, efeitos diferentes e mobilizaram os recursos humanos (atores institucionais) de modo muito diferente. Na IES Alfa, a implementação da autoavaliação/Sinaes apresenta características predominantes de um tipo de processo linear, colocado em funcionamento pela direção da IES, segundo regras e normas bem estabelecidas e prescritas, de modo a alcançar os resultados esperados pela Instituição (insumos para o planejamento estratégico da IES Alfa). Todas as regras de funcionamento do planejamento e, por conseguinte, da avaliação são estipuladas pela direção da IES Alfa e seguidas por toda a comunidade acadêmica. Os indicadores, o momento em que os dados são coletados, a utilização dos resultados, tudo isto é determinado pelas necessidades geradas pelo processo de gestão da IES Alfa. Tais condições garantiriam a possibilidade do processo de implementação através de uma abordagem do tipo de análise *top down*.

Na IES Beta, predominam as características de um processo não-linear que, embora existam determinações a serem seguidas (diretrizes estipuladas pela Conaes), dentro da IES Beta, é marcado pelo estado de tensão que se forma entre os envolvidos no processo: cada segmento institucional (alunos, professores e funcionários) defende interesses comuns à Instituição e, ao mesmo tempo, interesses específicos da sua categoria. O papel da CPA, então, é negociar com estas instâncias, buscando o ponto de convergência onde a avaliação se torne possível. Os indicadores, o momento da avaliação, a abrangência do processo, a forma de condução do processo, a forma de coleta de dados e de participação dos atores institucionais, tudo isto é objeto de negociação, de consulta. Todas as decisões são, de alguma forma, referendadas pela comunidade acadêmica. Tais condições exigem uma abordagem que leve em conta os fatores imprevisíveis que poderão surgir durante o processo de implementação da avaliação institucional, decorrentes desta dinâmica institucional não harmônica. Tais condições são encontradas tipicamente nas abordagens do tipo *bottom up*.

Apesar das diferenças apontadas, sempre aparecem resistências em um processo de implementação de uma nova política, o

que é natural, pois a novidade modifica a forma já consagrada de realização das atividades e, por conseguinte, altera o hábito das pessoas. O desconforto gerado por essas alterações é experimentado em qualquer organização, independentemente da sua natureza jurídica. No entanto, nas IES estudadas, as resistências ao processo de implementação da avaliação institucional foram perceptíveis apenas na IES Beta (pública). Houve manifestação explícita de setores da sociedade civil, visto que representantes vinculados aos órgãos de classe,¹² quando consultados, recusaram o convite para participar da CPA por serem contrários à política de avaliação do Governo Federal. Houve também menção de que alguns professores teriam reagido negativamente ao processo de avaliação institucional. Este é um aspecto interessante, pois na IES Alfa, provavelmente por ser uma instituição privada, manifestação desta natureza não aparece. Evidentemente que o fato de a resistência não aparecer não significa que não exista e sim que não é manifestada. Vale lembrar que a resistência pode manifestar-se de várias outras formas, como, por exemplo: na indiferença ao processo, na adoção de atitudes destoantes com o próprio discurso, na recusa tácita de adesão ao processo etc., aspectos estes nitidamente observados na IES Alfa. Quando a resistência não se manifesta explicitamente, fica muito difícil de ser enfrentada e esta situação é, sem dúvida, uma das piores condições para a implementação de uma política numa instituição. É possível estabelecer, então, uma relação direta entre a manifestação explícita da resistência durante o processo de implementação de uma política e a necessidade de análise do tipo *bottom up*; enquanto nos processos em que a resistência pode ser percebida apenas indiretamente, estes, sim, possibilitam a análise do tipo *top down*, à medida que as resistências são ignoradas.

As diferenças relacionadas à natureza jurídica (uma Autarquia Federal e uma Instituição Privada com fins lucrativos) podem ser notadas ainda pelo formato dos documentos produzidos e pelo modo de torná-los públicos. Os documentos produzidos pelas duas IES diferem, principalmente, pelos detalhes do que é apresentado: os documentos da IES Alfa disponibilizados na sua *home page* são sucintos, aparentemente partes de documentos mais amplos; ou são documentos produzidos por tópicos, favoráveis a uma consulta objetiva a itens específicos, a uma leitura rápida, porém sem profundidade. Os documentos da IES Beta disponibilizados na sua *home page* são os mesmos documentos apresentados aos Órgãos

Governmentais, na íntegra. São documentos densos, detalhados e volumosos. Nota-se que não há uma preocupação em preparar o material para ser apresentado ao grande público. Esta diferença, que está relacionada à imagem institucional, aponta para a maior ou menor preocupação da IES com a sua imagem pública, com a percepção da sociedade acerca do seu papel e da sua responsabilidade social. O Plano de Desenvolvimento Institucional bem como o *Relatório de Autoavaliação Institucional da IES Alfa* são excessivamente descritivos, observando-se uma grande preocupação em apresentar a IES, a qualificação dos seus dirigentes, os trabalhos produzidos, a quantidade de projetos e de atividades em curso. Nos documentos da IES Beta, ao contrário, nota-se menor interesse em mostrar o que está sendo feito e maior interesse em propor metas e objetivos futuros.

Dimensão 3 – Os resultados da avaliação – relatórios e divulgação da avaliação institucional

Quanto ao aproveitamento dos resultados, do mesmo modo, algumas semelhanças e diferenças foram notadas: primeiro, porque as duas IES já faziam avaliação institucional e a implementação significou, na prática, ajustar as exigências do Sinaes aos procedimentos já adotados nas respectivas IES. Segundo, porque os membros escolhidos para compor a CPA (nas duas IES) já tinham experiência com avaliação, inclusive na própria IES, detendo, assim, um razoável conhecimento das dificuldades que enfrentariam para ajustar o processo de avaliação institucional. Terceiro, porque as duas IES passaram por um período de transformação institucional: a IES Alfa, por um processo de mudança de Faculdades Integradas para Centro Universitário; a IES Beta, por um processo de mudança de Escola Técnica Federal para Centro Federal de Educação Tecnológica e, agora, para Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. O aproveitamento dos resultados, então, foi semelhante nas duas IES: os resultados tornaram-se insumos, não só para o planejamento acadêmico, como, principalmente, como condição necessária para alcançar a nova categoria institucional desejada.

Esse aspecto é muito significativo para o nosso estudo, pois o fato de as duas IES pretenderem alcançar os padrões mínimos de qualidade para empreenderem a transformação institucional desejada, parece ter sido um fator decisivo para a consolidação da avaliação

institucional, etapa prevista nas diretrizes da Conaes. Apesar de uma etapa prevista e descrita nas diretrizes para avaliação institucional, os mecanismos propostos, por si só, parecem insuficientes para garantir a institucionalização da autoavaliação institucional.

Considerações Finais

O estudo do processo de implementação da avaliação institucional de acordo com as diretrizes do Sinaes no âmbito das IES, examinado a partir dos dois estudos de casos, nos permitiu fazer algumas reflexões sobre os processos de auto-avaliação nas Instituições e sua relação com a política de avaliação do ensino superior.

Gostaríamos, inicialmente, de tecer alguns comentários sobre os avaliadores, seja das Comissões Internas das IES (CPA), seja das Comissões Externas. A autonomia dos avaliadores para conceber e executar o processo de avaliação parece ser um ponto de destaque para o sucesso da implementação da política de avaliação nas IES. É provável que as diferenças observadas entre as duas IES estudadas, no que diz respeito à autonomia dos avaliadores, possam ser generalizadas para as instituições de ensino superior de um modo geral. Neste caso, a natureza jurídica das instituições de ensino superior (pública ou privada) é um fator que produz muita influência sobre a autonomia das Comissões de Avaliação e, por consequência, sobre a implementação e condução do processo de avaliação nas IES. Nas instituições públicas, as Comissões tendem a ser mais autônomas, enquanto nas instituições privadas, menos autônomas. A maior ou menor autonomia das Comissões está diretamente relacionada ao enfoque do processo de implementação adotado: a falta de autonomia coloca os avaliadores na condição de técnicos que seguirão fielmente os procedimentos recomendados passo a passo, de tal sorte, que o processo de implementação ocorrerá exatamente como previsto pelos formuladores da política, como destacam Ham e Hill (1996), Dagnino (2002) e Souza (2006). A maior autonomia dos avaliadores, por outro lado, permite a expressão de diferentes pontos de vista, de discordância com o que foi previamente estabelecido e, principalmente, permite a manifestação do desconforto daqueles que serão afetados pela política. Neste caso, a implementação será caracterizada pela perda do controle por parte do formulador da política, como aponta Cunha (2001). As IES se constituem na confluência de quatro olhares divergentes – o

dos professores, o dos alunos, o dos funcionários e o dos gestores/mantenedores. Entendida deste modo, uma IES é, por excelência, um lugar de contradição e a falta de autonomia dissimula a contradição, impedindo o seu enfrentamento. Esta questão foi apontada por Rezende (2002), quando estuda a crise de implementação de reformas, ressaltando a dificuldade de coordenação dos interesses conflitantes dos diversos atores envolvidos.

Por causa disso, é provável que o Sinaes seja uma política pública que produz efeitos mais intensamente nas IES particulares de pequeno porte, exatamente onde a autonomia dos avaliadores deve ser menor, pela maior proximidade com o seu mantenedor. Embora este efeito tenha sido razoavelmente claro nos casos estudados e aqui apresentados, serão necessários outros estudos, focalizando, principalmente, as instituições particulares de pequeno porte, para verificar este fato.

Segundo Dias Sobrinho (2003), a avaliação, dependendo do enfoque adotado, pode estar a serviço de duas tendências. A avaliação pode tomar como referência a sociedade e o social – entendendo a educação como bem público –, portanto privilegiar a dimensão acadêmico-pedagógica, ou tomar como referência a economia e sustentabilidade institucional – educação segundo a lógica de mercado –, e, neste caso, privilegiar a dimensão administrativo-financeira. O Sinaes pode ser implementado adotando-se qualquer um dos dois enfoques mencionados e os dois casos estudados demonstram bem isto. Uma IES (Alfa) adota declaradamente, conforme o *site* da instituição, um enfoque empresarial, preservando a sobrevivência institucional e buscando oportunidades para ampliação da sua participação no mercado. A outra IES estudada (Beta) privilegia a educação como bem público e, assim, adota predominantemente critérios relacionados ao desempenho acadêmico e à produção acadêmica. O conceito de qualidade aplicado à educação superior, tão presente nos discursos, em ambas instituições estudadas, não é o mesmo. Ainda assim, mesmo trabalhando com conceitos diferentes de qualidade, é possível, com a utilização de critérios próprios e específicos, adequar-se às dimensões do Sinaes.

No estudo realizado, as duas IES examinadas cumpriram as exigências da CONAES/INEP/MEC quanto à avaliação institucional. As duas IES receberam, no período posterior à implementação do Sinaes, a visita da Comissão Externa de Avaliação e foram bem sucedidas. Além disso, as duas Instituições conseguiram institu-

cionalizar a avaliação, ou seja, conseguiram incluir a avaliação institucional no conjunto de atividades que realizam a cada ano. O fato das duas IES estudadas estarem num processo de transformação do tipo de instituição certamente contribuiu para que as IES Alfa e Beta investissem mais nos seus processos de avaliação institucional, o que, por consequência, contribuiu positivamente para a institucionalização do processo de avaliação institucional.

Outro aspecto que consideramos importante destacar é a incorporação da avaliação institucional no modelo de gestão da instituição. Esta condição, observada tanto na IES Alfa quanto na IES Beta, parece ser um importante objetivo do Sinaes, na medida em que a implementação da avaliação institucional provoca nas instituições de ensino superior uma reflexão sobre o seu modelo de gestão. A articulação entre o PDI e o Projeto de Avaliação Institucional obriga esta reflexão ao completar o ciclo avaliativo. As duas IES estudadas utilizavam o planejamento estratégico como modelo de gestão e, neste caso, a avaliação institucional, pela natureza dos resultados que produz, foi incorporada como uma etapa do planejamento estratégico. O que aconteceria, caso as IES não trabalhassem com o planejamento estratégico? No caso das instituições de ensino privadas, de pequeno porte, sobretudo aquelas dirigidas por famílias (gestão familiar), a implementação do processo de avaliação institucional poderá trazer grande benefício para a gestão da instituição. A avaliação, neste caso, vale mais pelo processo que dinamiza na instituição do que pelos resultados que produz. São questões que, como outras já apontadas, merecem uma investigação futura.

Quanto às dificuldades enfrentadas para a realização deste trabalho, gostaríamos de destacar: o contato com a instituição e o acesso aos seus registros e documentos. Notamos que as IES menores, provavelmente mais preocupadas com as consequências da avaliação, tornaram o acesso mais difícil. Entendemos que estudar o processo de avaliação de uma instituição é ter acesso aos seus pontos fortes e fracos, às suas estratégias de competição num mercado cada vez mais restrito e difícil. Este, certamente, é um fator restritivo.

Outra dificuldade encontrada foi a natureza dos registros: praticamente, não existe relato do processo, da dinâmica de funcionamento e sim dados articulados para produzir resultados. Esta é uma questão importante, pois os avaliadores trabalham com os

dados produzidos pela IES. Com o mínimo de experiência, uma comissão de avaliação poderá montar um processo de avaliação interna com a finalidade de produzir “bons resultados” para os avaliadores externos. É preciso muita experiência e capacitação dos avaliadores externos para que eles possam, de fato, avaliar o trabalho (aquilo que realmente acontece) numa instituição de ensino superior.

É possível, como já mencionamos, que o grande benefício que um Sistema de Avaliação com as características do Sinaes promove nas instituições de ensino superior não esteja relacionado aos resultados que a avaliação produz e sim ao processo que ela dinamiza no funcionamento da instituição.

Implementation of Institutions in Sinaes Brazilian Higher Education: a Comparative Analysis from case Studies

Abstract: The objective of this article is to examine the process of implementing the National System of Higher Education Evaluation (Sinaes), utilizing case studies of two institutions of higher education of medium size, one public and the other private, both located in the Northeast Region of Brazil. Institutional documents were studied by using techniques for documental analysis, and interviews with members of the evaluation commissions (CPA) at the two institutions were reviewed by utilizing discourse analysis. The results of the study indicate some differences in the process of implementing Sinaes in the two institutions. Such differences pertain to the level of participation and involvement of the professors, administrative staff and students and to the mode of operation and the relations of power and autonomy adopted by the institutional evaluation commissions. The study concludes by showing that the autonomy of the institutional commissions is a factor that exerts strong influence on the process of implementing evaluation policy in the HEI, and, consequently, the Sinaes system has its greatest effect on small private institutions where commission autonomy is most limited.

Keywords: Institutional Evaluation. Evaluation of Higher Education. National System of Evaluation.

Referências

ALMEIDA JÚNIOR, V. P. O processo de implementação das Comissões Próprias de Avaliação (CPA): ações desenvolvidas e perfil dos coordenadores In: RISTOFF, D. I.; ALMEIDA JÚNIOR, V. P. (Org.). *Avaliação participativa: perspectivas e desafios*. Brasília: INEP, 2005. p. 39-56.

ANDRIOLA, W. B. Desafios e necessidades que se apresentam às Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) das instituições de educação

superior (IES), visando à implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). In: RISTOFF, D. I.; ALMEIDA Jr., V. (Org.). *Avaliação participativa: perspectivas e debates*. Brasília: INEP, 2005. p. 57-70.

AUGUSTO, R.; BALZAN, N. C. A vez e a voz dos coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES. *Avaliação*, Campinas, v. 4, n. 12, p. 597-622, dez. 2007.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004*. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004. Brasília, 2004.

CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Orientações gerais para o roteiro da auto-avaliação das instituições*. Brasília, 2004.

CUNHA, E. M. da. *Regra e realidade na constituição do SUS municipal: implementação da NOB 96 em Duque de Caxias*. São Paulo: Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz, 2001.

DAGNINO, R. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e interpretação*. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional: marcos teóricos e políticos. *Avaliação*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 15-24, jul.1996.

_____. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

HAN, C.; HILL, M. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Campinas: UNICAMP/DPCT, 1996.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior*. Brasília, 2004.

MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Rio de Janeiro: Hucitec; Abrasco, 1993.

REZENDE, F. da C. Razões da implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Sociologia e Política*, Curitiba, n.19, p.111-121, nov. 2002.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. *ALEA*, Rio de Janeiro, v.2, n.7, p. 305-322, jul./dez. 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/scielo> >. Acesso em: 2 jan. 2008.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e método*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Recebido: 25/08/2012 | Aprovado: 06/11/2012